

DISERTASI

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP
TANAH PERTANIAN PANGAN YANG BERKELANJUTAN
DALAM PERSPEKTIF OTONOMI DAERAH**

***LEGAL PROTECTION FOR
SUSTAINABLE FOOD AGRICULTURAL LAND
IN THE PERSPECTIVE OF REGIONAL AUTONOMY***



**ERFIAN NUR DIRMAN
P0400312003**

**PROGRAM PASCASARJANA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2018**



DISERTASI

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP TANAH PERTANIAN PANGAN
YANG BERKELANJUTAN DALAM PERSPEKTIF OTONOMI DAERAH**

Disusun dan diajukan:

ERFIAN NUR DIRMAN
P0400312003

Telah Dipertahankan di Depan Panitia Ujian Promosi Doktor
Pada Tanggal 7 Desember 2018
dan Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat

Menyetujui
Tim Promotor,

Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H.,M.Hum.
Promotor

Prof. Dr. A. Pangerang Moenta, S.H.,M.H.,DFM.
Ko-Promotor

Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H.,M.Hum.
Ko-Promotor

Ketua Program Studi S3
Ilmu Hukum

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin

Wati Riza, S.H.,M.Si.

Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H.,M.Hum.



ABSTRAK

ERFIAN NUR DIRMAN. Perlindungan Hukum Terhadap Tanah Pertanian Pangan yang Berkelanjutan dalam Perspektif Otonomi Daerah (dibimbing oleh Aminuddin Ilmar; A. Pangerang Moenta; dan Farida Patittingi).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, menjelaskan dan menganalisis tentang perlindungan tanah pertanian yang berkelanjutan dalam perspektif otonomi daerah ditinjau dari arti pentingnya perlindungan hukum terhadap tanah pertanian pangan yang berkelanjutan, kewenangan pemerintah daerah terhadap perlindungan tanah pertanian pangan serta model ideal perlindungan hukum terhadap tanah pertanian pangan di masa depan.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan penelitian perundang-undangan dan pendekatan konseptual merujuk pada bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non hukum lainnya yang berelevansi dengan penelitian ini. Selanjutnya data yang diperoleh dianalisis dengan menggunakan deskriptif kualitatif untuk dapat menjelaskan aspek perlindungan hukum terhadap tanah pertanian pangan yang berkelanjutan dalam perspektif otonomi daerah.

Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa perlindungan hukum terhadap tanah pertanian secara berkelanjutan penting dilaksanakan untuk menjamin ketersediaan pangan dan ketersediaan lapangan kerja, namun belum berjalan dengan optimal dengan adanya aktifitas alih fungsi tanah pertanian pangan. Sarana perlindungan hukum preventif melalui pengendalian alih fungsi dan melindungi lahan pertanian pangan sedangkan secara represif melalui penegakan aturan berupa pemberian sanksi. Pemerintah daerah berwenang menyusun regulasi dan bertanggung jawab mengendalikan alih fungsi tanah pertanian pangan serta melaksanakan penegakan hukumnya yang bersumber dari kewenangan atribusi dan dilaksanakan berdasarkan kewenangan delegasi dan terimplementasi melalui kewenangan mandat. Model ideal perlindungan hukum terhadap tanah pertanian pangan melalui upaya penatagunaan tanah pertanian pangan yaitu melaksanakan ketentuan kebijakan penatagunaan tanah dalam bentuk pemberian jaminan ketersediaan tanah pertanian pangan secara berkelanjutan; penataan birokrasi dan kelembagaan; dukungan partisipasi masyarakat. Kemudian, dibutuhkan pelaksanaan perizinan sebagai instrumen utama pengendalian pemanfaatan ruang serta pemberian sanksi terhadap pelanggaran.

Kata Kunci: Tanah Pertanian Pangan, Otonomi Daerah, Perlindungan Hukum, Berkelanjutan.



ABSTRACT

ERFIAN NUR DIRMAN. *Legal Protection for Sustainable Food Agriculture Land in the Perspective of Regional Autonomy, supervised by Aminuddin Ilmar, A. Pangerang Moenta, and Farida Patittingi, as promotor and co-promotor respectively.*

This research' aims address to (1) find out, explain and analyze the protection of sustainable agricultural land in the perspective of regional autonomy in terms of the importance of legal protection against sustainable food agricultural land and the authority of regional governments on the protection of food agricultural land; and (2) the ideal model of legal protection against food agricultural land in future.

This research applied normative research methods with some approaches such as a statute and a conceptual approach. The data was collected from primary, secondary, and other non-legal materials that were relevant to this research. The data were then analyzed using qualitative descriptive to be able to explain aspects of legal protection for sustainable food agriculture in the perspective of regional autonomy.

The results of this research conclude that (1) the legal protection of sustainable agricultural land is important to be carried out to ensure food and field availability. However, it has not run optimally due to the conversion of food crops. The preventive of legal protection is conducting by controlling the transfer of functions and protecting agricultural food land and by enforcing the rules through sanctions repressively. (2) The regional government has the authority to formulate regulations and is responsible for controlling the conversion of agricultural food land as well as carrying out its law enforcement which is derived from attribution authority carried out in the delegation of regional governments and implemented through mandate authority. (3) An ideal model of legal protection for food agricultural land is to cultivate food agricultural land, namely implementing the provisions on land stewardship policies in the form of guaranteeing the availability of sustainable agricultural food land; bureaucratic and institutional arrangements; community participation support. Then, the implementation of licensing is needed as the main

ds: *Food Agriculture, Regional Autonomy, Legal Protection, Sustainable.*



KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Puji dan syukur kehadiran Allah SWT., Tuhan semesta alam, yang senantiasa melimpahkan rahmat, taufiq dan inayah-Nya sehingga penyusunan Hasil Penelitian ini dengan judul “Perlindungan Hukum Terhadap Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan Dalam Perspektif Otonomi Daerah” akhirnya dapat dirampungkan. Salawat dan salam kepada Rasulullah Muhammad SAW., teladan dan rahmat bagi seluruh alam.

Penulis menyadari bahwa penelitian ini masih sangat jauh dari sempurna, namun disinilah bukti keterbatasan kemampuan Penulis sebagai manusia biasa. Karena itu kritik dan saran untuk perbaikan dan penyempurnaannya ini sangat Penulis harapkan.

Ucapan terima kasih yang sangat tulus dan penghargaan yang setinggi-tingginya, Penulis sampaikan kepada Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., Hum., selaku Promotor; Prof. Dr. A. Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM. selaku Ko-Promotor dan Prof. Dr. A. Farida Patittingi, S.H., M.Hum, selaku Ko-Promotor, dengan segala ketulusan dan keihlasan yang tidak mengenal waktu dan tempat untuk memberikan bimbingan, dengan penuh keseriusan, serta kecermatan dalam memberikan petunjuk-petunjuk perihal prinsip penulisan disertasi kepada Penulis sehingga penulisan penelitian ini

rampungkan.



Tak lupa pula penulis ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H., Prof. A. M. Yunus Wahid, S.H., M.Si., Prof. Dr. A. Suryaman Mustarie Pide, S.H., M.Hum., dan Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. selaku tim penguji yang telah banyak memberikan masukan, sehingga memperkaya substansi penulisan disertasi ini

Selanjutnya, tak lupa penulis haturkan terima kasih dari bantuan baik moril maupun materil, dorongan semangat dan doa dari semua pihak, sehingga ijinkan penulis dengan segala kerendahan hari menyampaikan terima kasih yang tulus dan mendalam, khususnya kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu, MA., selaku Rektor Universitas Hasanuddin Makassar; Prof. Dr. Ir. Muh. Restu, M.P., Prof. Dr. Ir. Sumbangan Baja, M.Sc., Prof. Dr. drg. A. Arsunan, M.Kes., dan Prof. dr. Muh. Nasrum Massi, Ph.D., selaku Wakil Rektor Universitas Hasanuddin Makassar.
2. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Dekan Sekolah Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar.
3. Prof. Dr. Farida Patittingi S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar; Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H., Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H.,M.H., dan Dr. Muh. Hasrul,S.H. ,M.H. selaku Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.

r. A. Aslam Patonangi, S.H., M.Si selaku Bupati Pinrang.



5. Prof. Dr. Marwarti Riza, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi (KPS) Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar; yang telah memberikan izin, kesempatan dan fasilitas kepada Penulis selama mengikuti Pendidikan Program Doktor;
6. Prof. DR. Hasnawi Haris, M.Hum., selaku penguji eksternal, disela-sela kesibukannya yang padat bersedia hadir menguji pada Sidang Ujian Promosi Penulis.
7. Ir. H. Arsyad B., M.Si., Drs. Basis Panrita, M.Si. Selaku Kepala Dinas dan Sekretaris Dinas PUPR Kab. Pinrang dan Hj. Hasnah Patta S.E., M.M. selaku pimpinan di tempat Penulis bertugas serta seluruh rekan kerja Dinas PUPR Kab. Pinrang, yang memberikan izin dan pengertian yang luar biasa untuk dapat meninggalkan rutinitas kedinasan yang menjadi tanggung jawab Penulis.
8. Para Guru Besar dan Dosen yang telah membimbing dan mengajarkan ilmu hukum kepada penulis selama menempuh Pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
9. Rekan-rekan kuliah Program Doktor, Angkatan 2012, Dr. Zulkifili Makkawaru, S.H., M.H., Dr. Zulkarnain S.H., M.H., Dr. Antonius Sudirman, S.H., M.H., Hj. Kamsilaniah, S.H., M.H., Dr. Arifuddin S.H., M.H., Dr. Mispansyah, S.H. M.H., Dr. Sutiwati, S.H., M.H., Dr. Kiljamilawati, S.Hi., M.H., Dr. Zohra, S.H., M.H., Dr. Anri Yusuf, S.H., I.Kn., A. Syahwiah A. Sapiddin, S.H., M.H., Dr. Nurunnisa, S.H., I.H. dan Dr. A. Safriani, S.H., M.H., yang telah menjadi teman yang



baik serta saling membantu, mendorong dan memotivasi untuk menyelesaikan studi.

10. Ketua Yayasan, seluruh rekan pengajar dan staf serta civitas akademika Sekolah Tinggi Ilmu Hukum (STIH) Cokroaminoto Pinrang yang telah memberikan dukungan dalam mengembangkan dan memperkaya khasanah keilmuan.
11. Ayahanda Mansyur dan Ibunda Hj Ratnawati yang telah mendukung, membantu dan menjaga keluarga penulis selama menempuh pendidikan.
12. Seluruh rekan dan sahabat dari Puskesmas Cempa yang turut membantu Penulis dalam proses penyelesaian studi.
13. Staf Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, dan staf Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, yang telah mendukung dan membantu penulis dalam proses administrasi baik di saat kuliah maupun pada saat menyusun dan merampungkan disertasi ini.

Disertasi ini, penulis dedikasikan dan persembahkan serta terriring ucapan lautan terima kasih kepada orangtua penulis, ayahanda H. A. Muh. Nur Dirman, B.E., ibunda, Hj. Johra A. Waris, serta istri tercinta dr. Hj. Nurhikmah Rahman, dan putra tersayang A. Riopasuloi Ahmad atas dukungan, doa, dan kasih sayang yang senantiasa tercurah yang membuat penulis mampu menghadapi segala persoalan aktifitas keseharian maupun dalam proses pendidikan ini. Juga kepada Ayah mertua almarhum H. Abdul

Embang S.H. dan almarhumah Dra. Hj. Rahmatika Malli, S.H.



yang semasa hidupnya senantiasa mendoakan, mendukung dan membantu Penulis menjalani penyelesaian studi ini.

Terima kasih yang tulus pula kepada seluruh keluarga besar dan saudara-saudara Penulis Hj. Eris Nur Dirman, S.T., M.T., Hj. Eras Nur Dirman, S.H. dan A. Ersyad Nur Dirman S.T., juga kepada saudara ipar Penulis, Muh. Taufik Iqbal, S.T., M.T., Letkol. (inf) Syarifuddin A. Azis, Yunita Saleh, SKM., Hj. Rezky Amaliah Rahman S.Si. Apt., terima kasih atas segala bentuk bantuan dan dukungannya, sehingga penulis dapat menempuh pendidikan tertinggi ini.

Akhirnya Penulis mengharap semoga dengan hadirnya disertasi ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu dan teknologi, serta bermanfaat bagi bangsa dan negara. Semoga Allah SWT., senantiasa memberkati dan merahmati segala aktivitas keseharian sebagai suatu ibadah disisi-Nya. Amin ya robbal alamin.

Makassar, Desember 2018

ERFIAN NUR DIRMAN



DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
ABSTRAK.....	iii
<i>ABSTRACT</i>	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR GAMBAR.....	xii
DAFTAR ARTI LAMBANG DAN SINGKATAN.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	19
C. Tujuan Penelitian	20
D. Manfaat Penelitian	20
E. Orisinalitas penelitian	21
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	24
A. Landasan Teoritis	24
1. Teori Perlindungan Hukum	25
2. Teori Kewenangan.....	32
3. Teori Hukum Integratif	40
4. Teori Desentralisasi	43
B. Landasan Konseptual	52
1. Konsep Negara Kesejahteraan	52
2. Konsep Negara Hukum Indonesia	63
3. Konsep hukum Agraria Nasional.....	71
4. Konsep Pembangunan Berkelanjutan.....	85
5. Kebijakan Penatagunaan Tanah.....	94
6. Tentang Pertanian yang Berkelanjutan	98
7. Tinjauan Umum Terhadap Otonomi Daerah	107
8. Kewenangan Pemerintah Daerah Pada Sektor Pertanian	114
C. Kerangka Pikir	119
D. Definisi Operasional.....	125
METODE PENELITIAN.....	128
Tipe Penelitian	129
Pendekatan Penelitian	128
Jenis dan Sumber Bahan Hukum.....	131



D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	133
E. Analisis Bahan Hukum	134
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	135
A. Pentingnya Perlindungan Hukum Terhadap Tanah Pertanian Pangan	135
1. Perlindungan Hukum Preventif Sebagai Sarana Perlindungan Terhadap Tanah Pertanian Pangan	156
a. Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian Pangan	160
b. Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan	178
2. Perlindungan Hukum Represif Sebagai Sarana Perlindungan Terhadap Tanah Pertanian Pangan	213
B. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Perlindungan Tanah Pertanian Pangan	217
1. Kewenangan Atribusi Dalam Perlindungan Tanah Pertanian Pangan	221
2. Kewenangan Delegasi Dalam Perlindungan Tanah Pertanian Pangan	231
3. Kewenangan Mandat Dalam Perlindungan tanah Pertanian Pangan	246
C. Model Perlindungan Hukum yang Ideal Terhadap Tanah Pertanian Pangan	249
1. Penatagunaan Tanah Pertanian Pangan	255
a. Kebijakan Penatagunaan Tanah Pertanian Pangan	257
b. Ketersediaan Tanah Pertanian Pangan	290
c. Birokrasi dan Kelembagaan Penatagunaan Tanah Pertanian Pangan	299
d. Partisipasi Masyarakat Dalam Penatagunaan Tanah Pertanian Pangan	308
2. Pelaksanaan Perizinan	315
3. Penerapan Sanksi	333
a. Sanksi Administratif	334
b. Sanksi Pidana	337
BAB III PENUTUP	347
A. Kesimpulan	347
B. Saran	349
C. DAFTAR PUSTAKA	352
D. LAMPIRAN	369



DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1 Luas Lahan Sawah Indonesia Menurut Provinsi (ha), 2009-2014	13
Tabel 2 Ringkasan “ <i>Welfare Regimes</i> ”	58
Tabel 3 Perkembangan Luas Sawah Sebelum 1980 Hingga 2015	136
Tabel 4 Jumlah Rumah Tangga Usaha Pertanian Menurut Provinsi, 2003 dan 2013	137
Tabel 5 Produksi Padi, Jagung dan Kedelai 2010-2014.....	140
Tabel 6 Penjabaran Kriteria Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan.....	190
Tabel 7 Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penataan Ruang.....	234
Tabel 8 Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam PLP2B	235
Tabel 9 Faktor dan Kriteria yang Berpengaruh Atas Pelaksanaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.....	286
Tabel 10 Rekapitulasi Perda RTRW yang telah Mencantumkan LP2B di Daerah	289
Tabel 11 perkembangan volume kegiatan perluasan sawah dari tahun 2006-2014.....	292



DAFTAR GAMBAR

Halaman

Gambar 1	Bagan Kerangka Pikir	124
Gambar 2	Diagram Alir Penetapan LP2B oleh Pemerintah Daerah	180
Gambar 3	Diagram Koordinasi Perangkat Daerah dalam upaya PL2PB.	305
Gambar 4	Bagan Strategi Perlindungan Tanah Pertanian Pangan Tanah Pertanian Pangan yang Berkelanjutan	311
Gambar 5	Diagram Alur Tata Cara Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan	330



DAFTAR ARTI LAMBANG DAN SINGKATAN

Lambang/Singkatan	Arti dan Keterangan
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
ATR/BPN	: Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional
AMDAL	: Analisis Mengenai Dampak Lingkungan
BAPPEDA	: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
BAPPENAS	: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BKPRD	: Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah
BKPRN	: Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional
BKPTRN	: Badan Koordinasi Pengelolaan Tata Ruang Nasional
BPN	: Badan Pertanahan Nasional
BPS	: Badan Pusat Statistik
BPUPKI	: Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia
ctk.	: cetakan
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Et.Al.	: <i>et alli</i> ; dan kawan-kawan
FAO	: <i>Food and Agriculture Organization</i>
GIAHS	: <i>Globally Important Agricultural Heritage Systems</i>
hlm.	: halaman
Ha	: Hektar; Hekto Are
HAM	: Hak Asasi Manusia
HPP	: Harga Pokok Penjualan
<i>ibid.</i>	: <i>ibidem</i> ; dalam tempat yang sama
ICESCR	: <i>International Covenant on Economic, Social, and Cultural Right</i>
IPB	: Institut Pertanian Bogor
JA	: <i>Japan Agricultural Cooperatives</i>
KEPRES	: Keputusan Presiden
KEMENTAN	: Kementerian Pertanian Republik Indonesia
KK	: Kepala Keluarga
KNKB	: Konferensi Nasional Pembangunan Berkelanjutan
	: Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan
	: Konferensi Tingkat Tinggi
	: Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
	: Undang-Undang Hukum Pidana



<i>Loc. Cit.</i>	: <i>loco citato</i> ; di tempat tersebut
LCP2B	: Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan
LP2B	: Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
m ²	: meter persegi
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
Musrebang	: Musyawarah Rencana Pembangunan
No.	: Nomor
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
OPD	: Organisasi Perangkat Daerah
<i>op. cit.</i>	: <i>opera citato</i> ; dalam karya tersebut
PAD	: Pendapatan Asli Daerah
PBB	: Perserikatan Bangsa-Bangsa; <i>United Nations</i> (UN)
PDB	: <i>Product Domestic Bruto</i>
PEMDA	: Pemerintah Daerah
Perda	: Peraturan Daerah
Perkada	: Peraturan Kepala Daerah
PERPRES	: Peraturan Presiden
PERMENTAN	: Peraturan Menteri Pertanian
PLP2B	: Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
PMDN	: Peraturan Menteri Dalam Negeri
PP	: Peraturan Pemerintah
PPKI	: Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
RDTR	: Rencana Detail Tata Ruang
Renstra	: Rencana Strategis
RI	: Republik Indonesia
RRTR	: Rencana Rinci Tata Ruang
RTRW	: Rencana Tata Ruang dan Wilayah
RTBL	: Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan
RTUP	: Rumah Tangga Usaha Pertanian
RUTR	: Rencana Umum Tata Ruang
SATPOL PP	: Satuan Polisi Pamong Praja
SDA	: Sumber Daya Alam
SDM	: Sumber Daya Manusia
Sisminbakum	: Sistem Administrasi Badan Hukum
SKPD	: Satuan Kerja Perangkat Daerah
TUN	: Tata Usaha Negara
	: <i>United Nations Conference on Environment and Development</i>
	: Universitas Hasanuddin
	: <i>Urban Redevelopment Authority</i>



US \$: Dolar Amerika
UU	: Undang-Undang
UUD 1945	: Undang-Undang Dasar 1945
UUPA	: Undang-Undang Pokok Agraria
UUPLH	: Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup
UU PLP2B	: Undang-Undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
WITA	: Waktu Indonesia Tengah
WSSD	: <i>World Summit on Sustainable Development</i>



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia dikenal sebagai negara dengan alam dan iklim serta potensi agronomi yang melimpah sebagai anugerah Allah Yang Maha Kuasa. Tanah pertanian yang luas lagi subur didukung iklim tropis dan curah hujan yang cukup tinggi menjadikan Indonesia memiliki potensi menjadi sentra produksi pertanian pangan di dunia. Maka tanah pertanian pangan di negeri ini sejatinya dapat digunakan untuk memakmurkan dan mensejahterakan rakyat. Secara filosofis tanah memiliki peran dan fungsi sentral bagi masyarakat Indonesia yang bercorak agraris karena memiliki nilai ekonomis, sosial budaya dan religius.

Untuk itu, diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.¹ Diamanatkan pula dalam Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang secara filosofi disebutkan bahwa dalam pengelolaan sumber daya alam dilakukan dengan cara yang adil, berkelanjutan, dan

lingkungan serta harus dilakukan dengan cara terkoordinasi,

asal 33 ayat (3) UUD 1945.



terpadu, menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat dalam menyelesaikan konflik.

Mengenai masalah tanah pertanian pangan pada hakikatnya disebutkan dalam pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (disingkat UUPA) bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.² Berdasarkan kebijaksanaan tersebut maka untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan negara dalam bidang pertanahan perlu adanya rencana (*planning*) mengenai peruntukan, penggunaan, dan persediaan bumi, air, dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan negara.³

Tanah pertanian pangan merupakan tempat tumbuhnya bahan pangan, serta penunjang kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, sehingga menjadi penting untuk dilindungi keberlanjutannya serta dijaga kualitas dan fungsinya. Tanah pertanian adalah aset penting yang menjamin kelangsungan penyediaan pangan nasional dan tempat berlangsungnya kegiatan ekonomi lain di luar pertanian. Apalagi realitasnya bahwa sebagian besar rakyat Indonesia bekerja pada sektor pertanian. Hal ini sejalan yang dikemukakan Ilmar,⁴ bahwa sektor pertanian sangat penting peranannya dalam perekonomian nasional



asal 2 ayat (1) UUPA.

asal 14 UUPA.

Minuddin Ilmar, 2006, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, ctk. Ke-6, Prenada, Jakarta, hlm. 134.

dilihat dari segi sumbangannya kepada Produk Domestik Bruto (PDB) dan tingkat penyerapan tenaga kerja.

Persoalan tanah pertanian pangan dalam konteks nasional telah menjadi sebuah kebijakan strategis karena negara wajib memberikan jaminan hak atas pangan sebagai hak asasi setiap warga negara. Selain itu, negara berkewajiban menjamin kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Dari arti penting kebijakan strategis ini, perlindungan tanah pertanian pangan pertama kali disebut pada Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (disingkat UU Penataan Ruang) namun pengaturannya belum diatur terperinci.⁵

Dalam pembangunan sektor pertanian dewasa ini, masalah terpenting adalah pertanian berkelanjutan. Pertanian berkelanjutan dimaksud agar proses pemanfaatan sumber daya pertanian dapat dilaksanakan secara optimal. Dengan pertanian yang berkelanjutan diharapkan dapat memenuhi kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat masa kini tanpa harus mengorbankan kebutuhan dan kesejahteraan generasi yang akan datang.

Bentuk kepedulian negara terhadap pentingnya pertanian berkelanjutan diwujudkan dengan menerbitkan beberapa regulasi.

Salah satunya adalah Undang-undang No. 41 Tahun 2009 tentang

Am Pasal 48 ayat (1) huruf e UU Penataan Ruang menyebutkan bahwa ruang kawasan perdesaan diarahkan untuk pertahanan kawasan lahan abadi pangan untuk ketahanan pangan. Namun disebutkan lebih lanjut pada Pasal 2) UU Penataan Ruang bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai perlindungan kawasan lahan abadi pertanian pangan diatur dengan Undang-Undang.



Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan yang Berkelanjutan (selanjutnya disingkat UU PLP2B) sebagai prinsip-prinsip dasar tentang perlindungan tanah pertanian pangan berkelanjutan dalam konteks nasional.

Dalam UU PLP2B, perlindungan tanah pertanian pangan berkelanjutan diselenggarakan berdasarkan asas: manfaat; keberlanjutan dan konsisten; keterpaduan; keterbukaan dan akuntabilitas; kebersamaan dan gotong-royong; partisipatif; keadilan; keserasian, keselarasan, dan keseimbangan; kelestarian lingkungan dan kearifan lokal; desentralisasi; tanggung jawab negara; keragaman; dan sosial dan budaya.⁶

Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan (disingkat PLP2B) diselenggarakan dengan tujuan beberapa hal yakni: melindungi kawasan dan tanah pertanian lahan secara berkelanjutan; menjamin tersedianya tanah pertanian pangan secara berkelanjutan; mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan; melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani; meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat; meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani; meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak;



asal 2 UU PLP2B.

mempertahankan keseimbangan ekologis; dan mewujudkan revitalisasi pertanian.⁷

Tanah pertanian pangan merupakan salah satu potensi produksi pangan yang menjadi media budidaya dan produksi hasil pertanian yang menjaga ketersediaan pangan utamanya kebutuhan pangan pokok bagi masyarakat. Salah satu manfaat yang diharapkan dapat diberikan dari proses pembangunan pertanian adalah tersedianya kebutuhan pangan nasional yang mencukupi seiring bertambahnya jumlah penduduk dari tahun ke tahun. Ketersediaan tanah untuk usaha pertanian merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan peran sektor pertanian terlaksana secara berkelanjutan, terutama dalam perannya mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional.

Ketahanan pangan yang kokoh merupakan hal yang penting dan perlu diwujudkan karena bagian penting dari ketahanan nasional. Kondisi di mana terjadinya kecukupan penyediaan pangan bagi rumah tangga dapat diukur dari ketercukupan pangan dalam hal jumlah dan kualitas dan juga adanya jaminan atas keamanan (*safety*), distribusi yang merata dan kemampuan membeli. Sehingga dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan (selanjutnya disingkat UU Pangan) disebutkan bahwa menjadi tanggung jawab pemerintah,



asal 3 UU PLP2B.

pemerintah daerah dan masyarakat mengembangkan potensi produksi pangan ini.⁸

Lebih lanjut UU Pangan menyebutkan bahwa penyelenggaraan pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan berdasarkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan.⁹ Ketentuan ini mensyaratkan bahwa untuk memenuhi kebutuhan pangan, pemerintah dan pemerintah daerah berkewajiban mengatur, mengembangkan, dan mengalokasikan lahan pertanian.¹⁰

Pemerintah kemudian menerbitkan beberapa peraturan turunan sebagai aturan pelaksanaan dari UU PLP2B yang bersifat teknis dan operasional. Beberapa peraturan pemerintah (selanjutnya disingkat PP) berfungsi menjelaskan lebih detail dari undang-undang tersebut, yaitu (1) PP No.1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian; (2) PP No.12 Tahun 2012 Tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan; (3) PP No.25 Tahun 2012 Tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; dan (4) PP No.30 Tahun 2012 tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Beberapa Aturan teknis di tingkat kementerian diantaranya: (1) Peraturan Menteri Pertanian (disingkat menjadi PERMENTAN) No.

Permentan/OT.140/9/2009 tentang Kriteria Teknis Kawasan

asal 16 ayat (1) UU Pangan.

asal 3 UU Pangan.

asal 18 UU Pangan.



Peruntukan Pertanian; (2) PERMENTAN No. 07/Permentan/OT.140/2/2012 tentang Pedoman Teknis Kriteria dan Persyaratan Kawasan, Lahan, dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan; (3) PERMENTAN No. 79/Permentan/ OT.140/8/2013 tentang Pedoman Kesesuaian Lahan Pada Komoditas Tanaman Pangan; (4) PERMENTAN No. 80/Permentan/OT.140/8/ 2013 tentang Kriteria dan Tata Cara Penilaian Petani Berprestasi Tinggi Pada Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; (5) PERMENTAN No. 81/Permentan/OT.140/8/2013 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; dan (5) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang No 19 Tahun 2016 tentang Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Pada Wilayah yang Belum Terbentuk Rencana Tata Ruang Wilayah.

Dari berbagai aturan tersebut memberikan rincian mengenai tugas, wewenang dan tanggung jawab pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota mengenai PLP2B. Mengenai hal tersebut upaya PLP2B dilaksanakan melalui pembentukan kawasan Pertanian Berkelanjutan (KP2B) yang terdiri dari Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LCP2B) dan berbagai unsur pendukungnya.



Kemudian yang menjadi dasar kewenangan pemerintah daerah melaksanakan PLP2B adalah Undang-Undang No. 23 Tahun

2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disingkat UU Pemerintahan Daerah) dimana disebutkan dalam Pasal 12 bahwa sektor penataan ruang, pangan dan pertanahan merupakan urusan pemerintahan wajib.¹¹ Sedangkan untuk sektor pertanian menjadi urusan pemerintahan pilihan yang dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah.¹²

PLP2B dihadapkan dengan permasalahan pada tingginya tekanan terhadap tanah pertanian pangan. Hal ini disebabkan oleh peningkatan jumlah penduduk yang diproyeksi hingga tahun 2035 laju pertumbuhan penduduk 0,62 persen per tahun,¹³ sementara luas lahan yang ada relatif tetap, produktivitas lahan pertanian pangan mengalami pelandaian (*leveling off*) serta kompetisi pemanfaatan lahan untuk pembangunan, termasuk pemekaran wilayah provinsi dan kabupaten/kota, sehingga ketersediaan lahan untuk memenuhi kecukupan pangan nasional semakin terancam.

Hak pangan sebagai hak asasi manusia yang sangat fundamental sehingga menjadi tanggung jawab negara untuk memenuhi ketersediaan secara berkesinambungan. Kontinuitas suplai pangan sangat bergantung dari hasil yang diproduksi dari tanah pertanian. Dengan perhitungan jumlah penduduk 205 juta saja,

¹¹ Pasal 12 ayat (1) huruf c; Pasal 12 ayat (2) huruf c dan d UU Pemerintahan

¹² Pasal 12 ayat (3) huruf c UU Pemerintahan Daerah.

¹³ Badan Pusat Statistik, 2013, *Proyeksi Penduduk Indonesia: Indonesia Population Projection 2013-2035*, Badan Perencanaan Pembangunan nasional, badan Pusat Statistik, United Nations Population Fund, ISBN 978-979-064-606-3, Jakarta, hlm. 23.



Indonesia memerlukan beras paling tidak 30 juta ton per tahun, jumlah yang luar biasa besarnya, namun bukan tidak mungkin dipenuhi sendiri.¹⁴

Besarnya jumlah penduduk Indonesia berdasarkan hasil survey Badan Pusat Statistik (BPS) Tahun 2015 sudah mencapai lebih dari 255 Juta jiwa,¹⁵ hal ini tentu saja menimbulkan permasalahan ketahanan pangan. Kurangnya pasokan pangan dalam negeri membuka keran impor untuk memenuhi kebutuhan pangan yang sangat besar. Meskipun dalam praktiknya menimbulkan permasalahan baru seperti dugaan praktek monopoli dan kartel hingga lonjakan harga pangan, namun pemerintah tampaknya melihat impor sebagai satu-satunya opsi memenuhi kebutuhan pangan.

Pencapaian dari potensi pertanian ini masih jauh dari harapan. Berdasarkan data BPS hingga triwulan ketiga 2016 saja, impor beras Indonesia sudah pada angka 1,16 Juta ton atau senilai US \$ 480,3 Juta.¹⁶ Belum lagi untuk jenis pangan lain seperti kedelai, jagung, bawang, gula, daging sapi bahkan garam masih bergantung dari pasokan ekspor negara lain yang nilainya mencapai nilai US \$ 11,14 Milyar.¹⁷ Bahkan diinformasikan bahwa pada Januari 2018 pemerintah

¹⁴ Irawan, B. 2005. Konversi Tanah Sawah: Potensi Dampak, Pola Pemanfaatannya, dan Faktor Determinan. Forum Penelitian Agro Ekonomi Volume 23, Nomor 1, Juni 2005. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor, Badan Pusat Statistik, 2015, *Penduduk Indonesia: Indonesia Population*, Badan Pusat Statistik, ISBN 978-979-064-912-5, Jakarta, hlm. 1.
¹⁵ Badan Pusat Statistik, 2016, *Buletin Statistik Perdagangan Luar Negeri Oktober*, *Foreign Trade Statistical Bulletin October 2016*, Badan Pusat Statistik, Jakarta, hlm. 1.
¹⁶ Badan Pusat Statistik, 2016, *Ibid*, hlm. 4.



telah membuka keran impor beras sebanyak 500.000 ton untuk itu pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Perdagangan No. Tahun 2018 tentang Ketentuan Impor dan Ekspor Beras sebagai payung hukum pelaksanaannya.¹⁸

Nilai tersebut dapat berkurang apabila Indonesia dapat melakukan swasembada pangan. sehingga dapat menghemat devisa negara yang digunakan untuk kebutuhan impor. Maka pertanyaan yang muncul kemudian adalah, mengapa pasokan pangan Indonesia yang dikenal sebagai negara agraris masih sangat bergantung dari pasokan impor bukan hasil produksi dalam negeri.

Tingkat kesejahteraan dan pendapatan masyarakat dipengaruhi kegiatan perekonomian di tempat masyarakat tersebut berada. Kenyataannya rakyat Indonesia sebagian besar bermatapencaharian sebagai petani. Data menunjukkan bahwa jumlah tenaga kerja di sektor pertanian pada tahun 2014 mencapai tiga puluh empat persen dari jumlah penduduk, namun pada saat yang sama, pangsa sektor pertanian terhadap PDB pada tahun 2014 hanya 12,1 persen dengan tingkat kemakmuran sektoral terendah dilihat dari produktivitas per kapita nasional.¹⁹

Jika kondisi ini terus terjadi dikhawatirkan akan menyebabkan terjadinya proses pemiskinan dan eksploitasi sumberdaya manusia



<https://ekonomi.kompas.com/read/2018/01/12/175537726/mendag-beras-impor-konsumen-januari-februari-2018/> Diakses pada tanggal 20 Januari 2018
Badan Pusat Statistik, 2015, Analisis Tematik ST2013 *Subsektor Transformasi Usahatani dan Petani Indonesia*, Badan Pusat Statistik, Jakarta, hlm. 2-3.

pada sektor pertanian. Karena itu, menjadi tantangan bagi pemerintah dan pemerintah daerah untuk memberikan penghidupan yang layak dengan menjamin peluang lapangan pekerjaan bagi petani.

Pembangunan pertanian berkelanjutan hakikatnya menjamin kualitas tanah tetap produktif dengan menerapkan upaya konservasi dan rehabilitasi terhadap degradasi tanah pertanian pangan. Namun salah satu masalah klasik PLP2B adalah alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian. Ketersediaan tanah merupakan faktor penting untuk menjamin kelangsungan penyediaan pangan dan tempat berlangsungnya kegiatan ekonomi lain di luar pertanian.

Sungguh disayangkan jika kondisi tanah pertanian khususnya pada areal tanah pertanian pangan yang subur dan disertai irigasi teknis yang memadai beralih fungsi untuk kegiatan non pertanian. Kompetisi penggunaan tanah pada bidang yang sama antara keperluan pertanian dengan non pertanian praktis sulit dihindari. Jika tanah produksi pertanian berkurang maka produksi pertanian dapat ikut berkurang sehingga untuk memenuhi kebutuhan pangan negara harus mengimpor pangan dari negara lain.

Ketergantungan impor terhadap kebutuhan pangan merupakan indikasi bahwa negara belum mampu mencukupi kebutuhan pangan nasional. Ada kekhawatiran di masa depan Indonesia tidak mampu

h kedaulatan pangan untuk memenuhi kebutuhan rakyatnya dan



berdampak terhadap ketergantungan kebijakan impor negara pemasok.²⁰

Permasalahannya kemudian, terletak pada proses yang terjadi di balik perubahan penggunaan tanah tersebut dan kemungkinan dampak yang dapat ditimbulkan. Dengan adanya alih fungsi lahan menjadi non-pertanian, maka otomatis lahan pertanian menjadi semakin berkurang dan sarana dan prasarana pertanian yang telah disediakan dan dibangun pemerintah menjadi sia-sia. Hal tersebut tentu saja memberi pengaruh pada hasil produksi pangan dan ekosistem alami tanah pertanian pangan.

Bahkan dampak yang lebih luas dapat mengganggu stabilitas pangan nasional akibat semakin mahalnya harga pangan dan kehilangan pekerjaan bagi petani. Hal tersebut akan mengakibatkan kerugian bagi daerah, petani, masyarakat bahkan pemerintah, karena berdasarkan data rencana Strategi Kementerian Pertanian Republik Indonesia (Restra KEMENTAN) Tahun 2015-2019, menyebutkan Kementerian Pertanian hanya bisa mencetak lahan baru seluas 330 ribu hektar selama 2006-2013 atau seluas 40 ribu ha per tahunnya.

Kemampuan cetak sawah belum bisa menyamai laju konversi lahan sawah seluas 100 hektar per tahun. Sebagai tolak ukur berikut ini



economic Challenges, *Memperkuat Ketahanan Pangan*, Metro TV, disiarkan Senin Tanggal 6 Mei 2014, Pukul 22.30 WITA.

disajikan perubahan luas lahan sawah menurut provinsi 2009 sampai dengan 2014 (dalam ha) ²¹:

Tabel 1
Luas lahan sawah Indonesia menurut provinsi (ha), 2009-2014

Provinsi/Province	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ^x
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Aceh	359 751	313 649	307 556	308 973	300 808	294 129
Sumatera Utara	464 256	468 724	467 138	448 722	438 346	433 043
Sumatera Barat	228 176	229 693	231 463	230 775	224 182	225 890
Riau	122 738	115 961	115 897	109 585	93 338	87 594
Jambi	117 336	112 434	113 757	113 379	113 546	101 195
Sumatera Selatan	611 072	611 386	629 355	610 314	612 424	616 753
Bengkulu	89 614	92 976	90 217	88 877	93 382	88 756
Lampung	349 144	345 437	350 949	364 111	360 237	363 055
Kepulauan Bangka Belitung	5 017	4 056	5 932	6 133	5 358	7 490
Kepulauan Riau	238	442	393	559	487	405
DKI Jakarta	1 215	1 312	1 098	1 001	895	778
Jawa Barat	937 373	930 268	930 507	923 575	925 042	924 307
Jawa Tengah	960 768	962 471	960 970	962 289	952 980	966 647
DI Yogyakarta	55 325	55 523	55 291	55 023	55 126	54 417
Jawa Timur	1 100 517	1 107 276	1 106 449	1 105 550	1 102 921	1 101 765
Banten	195 809	196 744	197 165	195 951	194 716	200 480
Bali	79 185	81 425	80 164	79 399	78 425	76 655
Nusa Tenggara Barat	236 420	238 619	240 180	246 569	253 208	254 298
Nusa Tenggara Timur	139 943	142 479	144 574	148 810	169 063	172 954
Kalimantan Barat	300 906	307 016	318 581	322 541	330 883	323 959
Kalimantan Tengah	171 428	175 633	202 237	226 903	225 836	215 545
Kalimantan Selatan	464 581	436 318	457 155	451 869	440 429	431 437
Kalimantan Timur	88 308	82 796	90 518	90 887	63 323	55 485
Kalimantan Utara	-	-	-	-	21 762	21 775
Sulawesi Utara	61 134	52 789	56 181	56 173	56 157	62 722
Sulawesi Tengah	130 879	136 241	137 786	143 475	146 721	141 405
Sulawesi Selatan	565 601	572 089	576 559	592 376	602 728	624 171
Sulawesi Tenggara	89 601	83 356	85 585	92 280	95 378	96 826
Gorontalo	29 062	29 566	28 707	30 728	32 239	32 116
Sulawesi Barat	56 056	59 476	55 016	59 020	61 070	62 312
Maluku	11 281	11 451	14 085	15 972	15 042	13 519
Maluku Utara	8 890	9 478	9 093	9 359	10 510	10 516
Papua Barat	9 249	7 711	7 648	8 330	9 587	9 587
Papua	27 454	27 757	27 756	27 756	42 350	42 843
Indonesia	8 068 327	8 002 552	8 095 962	8 127 264	8 128 499	8 114 829

Sumber : Laporan Statistik Pertanian (SP) Tanaman Pangan, BPS/Agriculture Statistic Report of Food
BPS-Statistics Indonesia 2016 hlm. 202



Badan Pusat Statistik, 2016, *Statistik Indonesia 2016: Statistical Book of*
Badan Pusat Statistik, Jakarta, hlm. 202.

Dari sumber data BPS di atas menunjukkan bahwa sejak 2009 sampai dengan 2014 secara garis besar luas lahan sawah di Indonesia mengalami penambahan yakni sebesar luas 46.502 ha. Namun dari data di atas menunjukkan bahwa di beberapa wilayah provinsi di Indonesia yang mengalami penyusutan diantaranya Aceh sekitar 65.622 ha; Sumatra Utara Sekitar 31.213 ha; Riau sekitar 35.142 ha; Jambi sekitar 16.141 ha; Bengkulu sekitar 858 ha; Jakarta sekitar 437 Ha; Jawa Barat sekitar 13.066 ha; Yogyakarta sekitar 908 ha; Bali sekitar 2.530 ha, dan Kalimantan Selatan sekitar 33.144 Ha.

Sumber relevan lain dari Panudju²² yang menunjukkan kekhawatiran bahwa alih fungsi tanah sawah Rencana Tata Ruang Wilayah (disingkat RTRW) kabupaten/kota seluas 3,09 juta ha dari 7,8 juta ha sawah menjadi permukiman, perindustrian, dan lain-lain. Alih fungsi sawah menjadi tanah non pertanian dari tahun 1999 – 2002 mencapai 563.159 ha atau rata-rata 187.719,7 ha per tahun.²³ Diprediksi mulai tahun 1991 sampai tahun 2020 jika tidak dilakukan pembatasan maka alih fungsi tanah beririgasi di seluruh Indonesia mencapai 807.500 ha yakni untuk Jawa sekitar 680.000 ha; Bali 30.000 ha; Sumatera 62.500 ha dan Sulawesi 35.000 ha.

²² Lufti Nasoetion dan Joyo Winoto, 1996, *Masalah Alih Fungsi Tanah Pertanian dan Dampaknya Terhadap Keberlangsungan Swasembada Pangan*, dalam Hermanto., Pasaribu, A. Djauhari., dan Sumaryanto (eds): *Persaingan dalam Pemanfaatan Lahan, Air, dan Tanah dan Air: Dampaknya Terhadap Keberlanjutan Swasembada Pangan*, Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian Departemen Pertanian, hlm. 64-82.

²³ Unggul Iman Panudju, *Mempertahankan Tanah Agraris*, <http://bulletin.penataan>, hlm. 2.



Contoh terdekat yang terjadi di Kecamatan Mandai Kabupaten Maros dari hasil penelitian Febrianto, *et.al.*,²⁴ disimpulkan bahwa Perubahan lahan sawah pada periode tahun 2006 hingga 2010 mengalami penyusutan lahan yang cukup besar. Pada tahun 2006 luas areal persawahan adalah 1.836,99 ha dan pada tahun 2010 adalah 1.667,43 ha atau mengalami penyusutan hingga 169,56 ha.

Sejalan dengan hasil penelitian tersebut, Suryawati dan Roy Efendi,²⁵ berkesimpulan bahwa berdasarkan hasil analisis daya dukung lahan sawah di Kabupaten Maros untuk 20 tahun ke depan yaitu tahun 2012 – 2032 menunjukkan kecenderungan menurun. Penurunan daya dukung lahan sawah pada tahun 2012 – 2027 masih dalam status aman. Jika daya dukung lahan sawah terus menurun maka diperkirakan pada tahun 2032, keadaan tanah persawahan berada pada ambang batas tidak aman dimana nilai daya dukung lahan yaitu 2,88 sama dengan kepadatan penduduk yaitu 2,84.

Tanah pertanian yang produktif dan mendapatkan irigasi teknis yang optimal sepanjang tahun pada akhirnya harus terabaikan agar memenuhi kebutuhan tanah diantaranya untuk pemukiman, sarana sosial dan perkantoran. Walaupun tersedia tanah untuk dapat dilakukan

²⁴ Febriyanto, et.al., 2012, *Identifikasi Perubahan Lahan Pertanian Di Kecamatan Mandai Kabupaten Maros Menggunakan Citra Landsat 5 TM Tahun 2002, 2006 dan 2010*, Laporan Penelitian yang disajikan pada Seminar Hasil penelitian Program Studi Keteknikan Industri, tanggal 16 Oktober 2012, epository.unhas.ac.id /bitstream/handle/123456789/2658/JURNAL.pdf, hlm. 8.

²⁵ Suryawati dan Roy Efendi, 2013, *Proyeksi Daya Dukung Lahan Sawah di Kabupaten Maros Selama 20 Tahun Ke Depan*, Seminar Nasional Inovasi Teknologi Pertanian Tahun 2013, Balai Penelitian Tanaman Serealia, Maros, hlm. 349.



pencetakan sawah tapi perlu biaya yang sangat mahal karena beban tidak sebatas biaya pencetakan saja namun diperlukan sarana dan infrastruktur yang memadai untuk usaha pertanian seperti waduk dan irigasi. Selain itu, dari hasil pencetakan sawah belum tentu diperoleh tanah pertanian dengan lokasi dan kualitas tanah pertanian yang cocok untuk mendapatkan kualifikasi irigasi teknis yang baik.

Bahkan persoalan yang sering terlupakan adalah dampak negatif terhadap lingkungan atas perubahan ekosistem akibat pencetakan sawah baru. Dampak terhadap ekosistem ini ditemukan dari hasil wawancara pra penelitian, Yusuf²⁶ mengemukakan penjelasan bahwa sejak proyek pencetakan sawah baru digulirkan oleh pemerintah, lokasi pertaniannya dikeluhkan serangan hama tikus lebih sering dirasakan petani.

Selain itu, pada musim kemarau petani lebih sering merasakan kesulitan air untuk irigasi karena bertambahnya lahan sawah baru. Dampak lain yang dikeluhkan petani akibat pencetakan sawah baru adalah seringnya padi rebah ketika bulir padi sudah mulai berisi karena tak ada lagi pohon yang menahan hembusan angin. Hal ini dapat berakibat berkurangnya hasil panen hingga 50 % (lima puluh persen) dari biasanya.

Di satu sisi, alih fungsi tanah pertanian yang tidak terkendali

mengancam kapasitas penyediaan pangan dan bahkan dalam

Yusuf, Sektetaris Kelopak Tani Buana Lingkungan Cempa Pasar, Cempa, Kecamatan Cempa, Kabupaten Pinrang, Wawancara pra penelitian pada Tanggal 3 Januari 2016



jangka panjang dapat menimbulkan berbagai persoalan sosial. Bila alih fungsi tanah pertanian tidak dikendalikan dikhawatirkan petani akan kehilangan lapangan kerja sehingga berpotensi menimbulkan persoalan ekonomi dan guncangan politik baik secara regional maupun nasional karena penyusutan tanah tersebut dapat menciptakan kelangkaan pangan di masa mendatang.²⁷

Pemerintah daerah dianggap berhasil apabila mampu membangun dan mengembangkan daerahnya, namun di sisi lain pembangunan juga membutuhkan tanah, begitu pun pertanian juga membutuhkan tanah agar kedaulatan pangan dapat terwujud. pembangunan ikut mengancam tanah-tanah produktif, baik di pedesaan maupun di perkotaan yang dijadikan mall, pabrik, serta bangunan atau sarana lain milik masyarakat dan pelaku usaha.

Berlangsungnya fenomena penyusutan luas tanah pertanian, terutama persawahan di daerah sub urban menunjukkan bahwa dinamika perubahan penggunaan tanah menjadi semakin intensif dengan semakin berkembangnya perekonomian suatu wilayah. Pertumbuhan penduduk kabupaten/kota dan aktivitas perekonomian memerlukan tanah untuk perumahan, industri, sarana dan prasarana penunjang lainnya.

Maka menjadi kewajiban pemerintah untuk melakukan perencanaan penatagunaan peruntukan tanah agar memberikan

²⁷ Nurcholis dan G. Supangkat, 2011, *Pengembangan "Integrated Farming Untuk Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian*, Jurnal, Prosiding Seminar Budidaya Pertanian, ISBN 978-602-19247-0-9, Bengkulu, hlm. 72.



manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Perencanaan ini harus meliputi seluruh wilayah Indonesia sehingga pemerintah daerah dalam posisi strategis dan garis terdepan untuk mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah di daerah sesuai dengan karakteristik daerahnya masing-masing.

Pada permasalahan ini, pemerintah daerah harus lebih mengetahui kebutuhan secara nyata rakyat di daerah. Pemerintah daerah yang memiliki potensi pertanian dan roda ekonomi rakyatnya digerakkan oleh sektor pertanian harus melaksanakan kewenangan urusan pertanian. Dengan demikian potensi pertanian dapat menjadi sumber pendapatan bagi daerah yang menggerakkan roda ekonomi dan kesejahteraan rakyat daerah.

Terbitnya UU PLP2B diharapkan mampu mengendalikan alih fungsi tanah pertanian, dengan harapan regulasi ini dapat meningkatkan ketersediaan tanah pertanian yang memberikan implikasi positif pada kedaulatan pangan negara kita. Saat ini pemerintah kabupaten/kota menjadi perintis upaya penyelamatan sawah. Hingga November 2013 dokumen RTRW kabupaten/kota yang telah menerbitkan peraturan daerah (disingkat Perda) sudah mencapai 310 kabupaten/kota dan yang belum sisa 181 kabupaten/kota. Ada 107 kabupaten/kota diantaranya telah menetapkan luas LP2B di dalam

Tata Ruangnya. Luasan lahan LP2B yang sudah ditetapkan



dalam RTRW seluas 3.089.872 ha, sedangkan luas lahan sawah hasil audit Kementerian Pertanian seluas 8.132.642 ha.²⁸

Berdasarkan uraian di atas, terjadi kecenderungan substansi hukum perlindungan tanah pertanian pangan berkelanjutan belum terlaksana secara optimal di daerah. Ada indikasi yang kuat terjadinya degradasi, alih fungsi tanah pertanian pangan yang mengancam daya dukung wilayah akibat meningkatnya pertumbuhan penduduk serta perkembangan ekonomi dan industri di daerah.

B. Rumusan Masalah

Dari berbagai isu dan masalah yang telah dikemukakan maka penelitian ini berupaya mengetahui, menjelaskan dan menganalisis tentang fenomena hukum terhadap perlindungan tanah pertanian yang berkelanjutan dalam perspektif otonomi daerah. Selanjutnya dapat ditentukan beberapa indikator yang dapat mendukung penelitian. Maka yang menjadi rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengapa perlindungan hukum penting terhadap tanah pertanian pangan yang berkelanjutan?
2. Bagaimanakah kewenangan pemerintah daerah terhadap perlindungan tanah pertanian pangan?



²⁸ Sub Direktorat Basis Data Lahan, 2013, *Kajian Hasil Inventarisasi LP2B Kab. Purbalingga, Gunung Kidul, Madiun, Gowa, Aceh Tamiang, Ngawi dan*, Direktorat Perluasan dan Pengelolaan Lahan, Jakarta, hlm. 2.

3. Bagaimanakah model ideal perlindungan hukum terhadap tanah pertanian pangan di masa depan?

C. Tujuan Penelitian

Bertolak pada perumusan permasalahan di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini yakni:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan pentingnya perlindungan hukum terhadap tanah pertanian pangan yang berkelanjutan.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan kewenangan pemerintah daerah terhadap perlindungan tanah pertanian pangan.
3. Untuk mengetahui, menjelaskan dan menemukan model ideal perlindungan hukum terhadap tanah pertanian pangan di masa depan.

D. Manfaat Penelitian

Pada tataran bersifat teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pembangunan hukum, yang dapat memberi manfaat tidak hanya di lingkungan akademisi dan praktisi hukum tetapi juga bagi masyarakat umum yang memiliki perhatian terhadap masalah di seputar penelitian. Pada tataran praktisnya, diharapkan penelitian ini dapat memberi informasi yang bersifat ilmiah, obyektif dan empiris.

Penelitian ini diharapkan dapat membahas secara tuntas tentang pentingnya pemerintah daerah dalam melindungi tanah pertanian berkelanjutan. Dengan demikian akan diperoleh solusi hukum terhadap masalah tersebut.



E. Orisinalitas penelitian

Dari hasil penelusuran yang dilakukan penulis pada perpustakaan Universitas Hasanuddin, dan penelusuran dengan internet disimpulkan bahwa belum ditemukan penelitian yang memiliki materi pokok (*subject matter*) yang serupa. Namun dari hasil penelusuran pustaka dan internet, beberapa penelitian yang menurut penulis membahas hal-hal yang masih berkaitan dengan masalah penelitian ini diantaranya yaitu:

1. Disertasi yang disusun oleh Arminah Valentina²⁹ yang berjudul "*Model Spasial Penggunaan Lahan Pertanian berkelanjutan di Kecamatan Kledung Kabupaten Temanggung*" Penelitian ini merupakan disertasi di bidang pertanian mengungkap dan mengkaji penggunaan metode spasial dalam lahan pertanian, kemudian mengkaji dan mengidentifikasi metode tersebut di kecamatan Tumanggung. Sebagai penelitian di bidang pertanian tentu saja, data dan hasil penelitian yang diperoleh adalah di seputar ilmu pertanian dan aspek hukum yang disajikan adalah hanya sebagai pengantar belaka.
2. Disertasi yang disusun oleh Ratnawati Siata³⁰ dengan judul "*Keberfungsian Saluran Ketahanan Pangan Dalam Pencapaian*



²⁹Arminah Valentina, 2009, *Model Spasial Penggunaan Tanah Pertanian berkelanjutan di Kecamatan Kledung Kabupaten Temanggung*, Disertasi, Universitas Hasanuddin.

³⁰Ratnawati Siata, 2004, *Keberfungsian Saluran Ketahanan Pangan Dalam Pencapaian Ketahanan Pangan yang Berkelanjutan*, Disertasi, Program Pascasarjana, Studi Ilmu Pertanian, Universitas Hasanuddin.

Ketahanan Rumah Tangga yang Berkelanjutan". Penelitian ini merupakan bidang sosiologi pangan dengan pendekatan komparasi antara sistem masyarakat perkotaan dan pedesaan dengan menganalisis kondisi pemenuhan pangan rumah tangga dan keberfungsian saluran-saluran ketahanan pangan di Sulawesi Selatan.

3. Tesis yang disusun oleh M.F. Anita Widhy Handari³¹ yang berjudul "*Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Magelang*". Penelitian ini merupakan penelitian Ilmu Lingkungan yang bertujuan mengkaji implementasi dan faktor-faktor yang mempengaruhinya serta strategi pencapaian perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Magelang.
4. Tesis yang disusun Nurul Istichomah, ³² dengan judul "*Persepsi Stakeholders Dalam Penetapan Lahan pertanian Pangan berkelanjutan Di Kabupaten Bantul*". Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui *stake holders* yang terlibat dalam proses penetapan tanah pertanian pangan berkelanjutan serta untuk mengetahui persepsi *stakeholders* dalam Penetapannya di Kabupaten Bantul,



³¹ F. Anita Widhy Handari, 2012, *Implementasi Kebijakan Perlindungan Tanah Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Magelang*, Tesis, Program Pascasarjana Ilmu Lingkungan, Universitas Diponegoro.

³² Nurul Istichomah, 2014, *Persepsi Stakeholders Dalam Penetapan tanah Pangan berkelanjutan Di Kabupaten Bantul*, Tesis, Sekolah Pascasarjana Administrasi Publik, Universitas Gadjah Mada

Yogyakarta. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif yang disajikan secara deskriptif.

5. Tesis yang disusun oleh Rusdin Saleh,³³ dengan judul “*Evaluasi Sumberdaya Tanah Untuk Perencanaan Penggunaan Lahan Pertanian Berkelanjutan di kecamatan Pulau Ternate Kota Ternate Provinsi Maluku Utara*”. Penelitian ini bertujuan mengevaluasi potensi penggunaan tanah pertanian berdasarkan analisis kemampuan tanah dan kesesuaian tanah, rencana penggunaan tanah pertanian berkelanjutan dan menyusun pola spasial penggunaan tanah pertanian berkelanjutan di Kecamatan Pulau Ternate, Kota Ternate, Provinsi Maluku Utara. Penelitian ini menggunakan pendekatan keruangan dengan bentuk tanah sebagai satuan unit analisis yang disusun berdasarkan interpretasi *Citra Landsat TM band 457*, peta RBI dan peta geologi.
6. Tesis yang disusun oleh Muhtar Rosyid Harjono,³⁴ dengan judul “*Evaluasi Implementasi Kebijakan Pengendalian Konversi Tanah Pertanian di Kabupaten Kendal*”. Bertujuan mengevaluasi implementasi pengendalian konversi tanah di kabupaten Kendal melalui metode pendekatan *advermative evaluation*.

³³ Rusdin Saleh, 2013, *Evaluasi Sumberdaya Tanah Untuk Perencanaan dan Tanah Pertanian Berkelanjutan di kecamatan Pulau Ternate Kota Ternate Provinsi Maluku Utara*. Tesis, Sekolah Pascasarjana Magister Geologi, Universitas Diponegoro.

³⁴ Muhtar Rosyid Harjono, 2005, *Evaluasi Implementasi Kebijakan Pengendalian Tanah Pertanian di Kabupaten Kendal*, Tesis, Program Pascasarjana Magister Pembangunan Wilayah dan Kota, Universitas Diponegoro.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teoritis

Sebagai suatu kegiatan ilmiah, maka dalam suatu penelitian diperlukan teori yang dapat berupa asumsi, konsep, definisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.³⁵ Pada penelitian ini melakukan pendekatan teoritis berlandaskan beberapa teori yang oleh peneliti dianggap saling berkaitan untuk melanjutkan pembahasan. Dari teori-teori yang diajukan ini diharapkan dapat mengkaji secara tuntas terhadap masalah yang diajukan.

Beranjak dari permasalahan penelitian tersebut, maka dipergunakan beberapa teori yang dijadikan sebagai pisau analisis dalam membedah permasalahan penelitian ini. Untuk mengurai penelitian ini, maka eksistensi teori merupakan kebutuhan yang mutlak. Landasan teoritis dalam penelitian diajukan tiga model teori yang terdiri atas *Grand Theory*, *Middle Range theory* dan *Applied Theory*. Peneliti menggunakan Teori Perlindungan Hukum sebagai *Grand Theory*, dan Teori Kewenangan sebagai *Middle Range Theory*. Kemudian yang penting pula disebutkan bahwa yang menjadi *Applied Theory*-nya adalah Teori Hukum Integratif.



Shan Ashshofa, 2004, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 19.

1. Teori Perlindungan Hukum

Proses penelitian ini dimulai dengan menetapkan Teori Perlindungan Hukum sebagai *Grand Theory* dan langkah awal untuk menentukan arah dalam mengungkap masalah perlindungan lahan pertanian berkelanjutan dengan pendekatan pelaksanaan otonomi daerah. Sebagai alat analisis adalah diantaranya pandangan yang dikemukakan oleh Mertokusumo³⁶ yang berpandangan bahwa:

“Dalam fungsinya sebagai pelindung kepentingan manusia hukum mempunyai tujuan. Hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai. Adapun tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Dengan tercapainya ketertiban di dalam masyarakat diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi. Dalam mencapai tujuannya itu hukum bertugas membagi hak dan kewajiban antar perorangan di dalam masyarakat, membagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.”

Hal yang dapat dianalisis dari pandangan di atas yaitu: (1) fungsi hukum; (2) tujuan hukum; dan (3) tugas hukum. Fungsi hukum adalah untuk melindungi kepentingan manusia dan dengan tujuan menciptakan tatanan masyarakat yang tertib; ketertiban; dan keseimbangan. Sedang tugas dari hukum yaitu: (1) membagi hak dan kewajiban antar perorangan di dalam masyarakat; (2) membagi wewenang; (3) mengatur cara memecahkan masalah hukum; dan (4) memelihara kepastian hukum.

Dalam konstitusi kita menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum.³⁷ Selain itu, negara ikut menjamin hak-hak hukum warga



³⁶ Sudikno Mertokusumo, 1999, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Liberty, a, hlm. 71.

³⁷ Pasal 1 ayat (3) UUD 1945

negaranya, karena hukum juga berfungsi sebagai instrumen perlindungan bagi subyek hukum dan perlindungan hukum akan menjadi hak bagi setiap warga negara.³⁸ Fungsi hukum sebagai perlindungan diarahkan pada tujuan menciptakan hubungan hukum antar subyek hukum secara harmonis, damai dan adil.

Radbruch menyebut tujuan hukum yaitu untuk mewujudkan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum sebagai “tiga ide dasar hukum” atau “tiga nilai dasar hukum”.³⁹ Sedangkan Bentham dalam ajarannya utilistisnya mengemukakan bahwa tujuan hukum adalah untuk mewujudkan “*the greatest happiness of the greatest number*”. Dari berbagai perspektif pada dasarnya tujuan hukum menurut Collins bermuara pada empat hal yaitu untuk menegakkan moral (*the goal of promoting morality*); untuk merefleksikan kebiasaan (*the goal of reflecting custom*); untuk kesejahteraan masyarakat (*the goal of sosial welfare*); dan melayani kekuasaan (*the goal of serving power*).⁴⁰

Selanjutnya, mengenai perlindungan hukum Hadjon⁴¹ mengemukakan berhubungan dengan “tindak pemerintah” sebagai sentral, membagi bentuk perlindungan hukum atas perlindungan yang bersifat

³⁸ Ridwan HR, 2016, *Hukum Administrasi Negara*, cet. Ke-12, Raja Grafindo Persada, Hlm. 265.

³⁹ Gustav Radbruch, 1950, *Legal Philosophy, in The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin*, Translated by Kurt Wilk, Harvard University Press, Massachusetts, Lihat juga Aminuddin Ilmar, 2009, *Konstruksi dan Metode Kajian Ilmu Hukum*, in University Press, Makassar, hlm.11.

de Maman Suherman, 2012, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, Raja Persada, Jakarta, hlm. 7.

Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, hlm. 2.



preventif dan perlindungan yang bersifat represif. Sementara itu, Rasjidi dan Putra⁴² berpandangan bahwa hukum dapat difungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga prediktif dan antipatif.

Pada perlindungan hukum yang preventif, merupakan perlindungan hukum yang sifatnya pencegahan dan rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atas pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Dengan demikian, perlindungan hukum ini bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif ini mendorong pemerintah agar senantiasa berhati-hati dalam mengambil sebuah keputusan yang berkaitan dengan asas *freis ermessen*.

Menurut Hadjon Perlindungan hukum di dalam negara yang berdasarkan Pancasila, maka asas yang penting ialah asas kerukunan berdasarkan kekeluargaan.⁴³ Negara Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pancasila haruslah memberikan perlindungan hukum terhadap warga masyarakatnya yang sesuai dengan Pancasila. Dijelaskan oleh Hadjon bahwa ciri-ciri Negara Hukum Pancasila adalah:⁴⁴

- a. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
- b. Hubungan fungsional yang proposional antara kekuasaan-kekuasaan Negara;
- c. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;



⁴² Rasjidi dan I.B Wysa Putra, 1993, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja
Maja, Bandung, hlm. 118.

⁴³ Philipus M. Hadjon, 1987, Op. Cit. Hlm. 84.

⁴⁴ Philipus M. Hadjon, 1987, *Ibid.*, Hlm. 85.

d. Kesimbangan antara hak dan kewajiban.

Karena itu, perlindungan hukum berdasarkan Pancasila berarti pengakuan dan perlindungan hukum akan harkat dan martabat manusia atas dasar nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan, persatuan, permusyawaratan serta keadilan sosial. Nilai-nilai tersebut melahirkan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia dalam wadah negara kesatuan yang menjunjung tinggi semangat kekeluargaan dalam mencapai kesejahteraan bersama.

Berdasarkan elemen-elemen tersebut di atas, perlindungan hukum bagi rakyat terhadap pemerintah diarahkan kepada:⁴⁵

1. Usaha-usaha untuk mencegah terjadinya sengketa atau sedapat mungkin mengurangi terjadinya sengketa; dalam hubungan ini sarana perlindungan hukum yang preventif patut diutamakan dari pada sarana perlindungan hukum yang repersif.
2. Usaha-usaha untuk menyelesaikan sengketa (hukum) antara pemerintah dan rakyat dengan cara musyawarah;
3. Penyelesaian sengketa melalui peradilan merupakan jalan akhir, peradilan hendaklah merupakan "*ultimum remedium*" dan peradilan haruslah mencerminkan suasana damai dan tenteram-terutama melalui hukum acaranya.

Fokus kajian dalam konsep perlindungan hukum adalah diberikan kepada rakyat yang terkadang pada posisi yang lemah dari aspek yuridis dan ekonomi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku



Philipus M. Hadjon, 1987, *Ibid.*, *loc.cit.*

antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.

Dari hal tersebut dasar argumentasi perlunya perlindungan hukum bagi rakyat karena berbagai hal warga negara dan badan hukum bergantung pada keputusan-keputusan pemerintah untuk memperoleh kepastian dan jaminan keamanan bagi kehidupan dunia usaha. Selain itu, kedudukan pemerintah dan warga negara dan warga masyarakat tidak berjalan sejajar dimana warga negara sebagai pihak yang lebih lemah dibandingkan pemerintah. Terakhir, berkenaan mengenai putusan sebagai instrumen pemerintah dapat mengintervensi secara sepihak terhadap kehidupan warga negara dapat membuka peluang pelanggaran hak-hak warga negara.⁴⁶

Untuk pemahaman lebih lanjut tentang teori perlindungan hukum (*legal protection theory*) secara gramatikal perlindungan dapat diartikan sebagai tempat berlindung; atau hal (perbuatan) memperlindungi. Dimana perbuatan memperlindungi atau menyebabkan berlindung memiliki arti menempatkan dirinya supaya tidak terlihat; tersembunyi atau minta pertolongan. Sedangkan melindungi berarti (1) menutupi supaya tidak terlihat atau tampak; (2) menjaga, merawat atau memelihara; dan (3) menyelamatkan atau memberikan pertolongan.⁴⁷



⁴⁶ Idwan HR, 2016, *Op. Cit.*, hlm. 277.
⁴⁷ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1999, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, hlm. 526.

Perlindungan segenap bangsa dan peningkatan kesejahteraan umum adalah tanggung jawab penting bernegara. Hakikat dari pengertian perlindungan ditegaskan pada Pembukaan UUD 1945 yang 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...".⁴⁸

Konsep yang dikemukakan oleh Raharjo,⁴⁹ Perlindungan hukum merupakan pemberian pengayoman terhadap HAM yang dirugikan orang lain dan perlindungan yang diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Maka pasca amandemen, Konstitusi Negara Republik Indonesia mencantumkan pengaturan HAM sebagai wujud perlindungan negara atas warga negaranya.

Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi.⁵⁰ Tidak hanya itu, hukum akan dipandang sebagai hukum hanya jika tidak menentang keadilan. Konsekwensinya adalah hukum yang tidak adil bukanlah hukum



linea ke-4 Pembukaan UUD 1945.

atijipto Raharjo, 2012, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 54.

atijipto Raharjo, 2012, *Ibid*, hlm. 69.

yang sebenarnya. Karena itu jika suatu peraturan kehilangan arti dan maknanya sebagai hukum maka tidak wajib dan tidak perlu ditaati.⁵¹

Penjabaran dari konsep perlindungan hukum yang diatur secara lebih rinci dalam batang tubuh UUD 1945 dalam beberapa Pasal yaitu diantaranya: dalam Pasal 27, Pasal 28A-J, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 31 dan Pasal 34 yang inti kesemua pasal tersebut bermuara pada persamaan di depan hukum (*equality before the law*).

Berkaitan dengan penelitian ini, salah satu bentuk perlindungan Negara Republik Indonesia kepada warga negaranya adalah terjaminnya hak atas pangan bagi segenap rakyat. Hal ini cukup beralasan karena hak pangan merupakan salah satu hak asasi manusia yang sangat fundamental sehingga menjadi tanggung jawab negara untuk memenuhinya. Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 28A dan Pasal 28C UUD 1945.

Disebutkan bahwa setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.⁵² Selanjutnya, disebutkan pula:⁵³

- (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.
- (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.



ukarno Aburaerah., et.al., 2010, *Filsafat Hukum: Dari Rekonstruksi Sabda dan Pengetahuan Hingga Keadilan dan Kebenaran*, Pustaka Refleksi, Makassar,

sal 28A UUD 1945
sal 28C UUD 1945

Jaminan hak pangan bagi setiap rakyat juga sesuai dengan *Article 25 Universal Declaration of Human Rights*:

“Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.”

Dari isi *article* di atas secara tegas menyebutkan bahwa setiap manusia berhak mendapatkan standar hidup adekuat yang sehat dan layak bagi diri dan keluarganya diantaranya adalah pangan.

2. Teori Kewenangan

Dalam penelitian ini, yang menjadi *middle theory* diantaranya adalah pandangan Hadjon⁵⁴ bahwa:

“Setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan”.

Sejalan dengan pandangan tersebut, Ilmar⁵⁵ menjelaskan bahwa:

“Pemerintah diharuskan atau diwajibkan bilamana dalam melakukan suatu tindakan atau perbuatan yang memberikan beban atau kewajiban kepada warga masyarakat haruslah dilandasi dengan dasar kekuasaan yang sah sehingga tindakan atau perbuatannya tersebut dianggap sah. Dengan kata lain, maka tidak bisa tidak hal tersebut menjadi dasar yang utama bagi pemerintah di dalam melakukan suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan (*bestuurshandelingen*).”



Philipus M. Hadjon, 1994, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam ran Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam m pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 7
 Minuddin Ilmar, 2013, *Hukum Tata Pemerintahan*, Identitas Universitas in, Makassar, hlm. 105-106.

Ilmar⁵⁶ melanjutkan penjelasannya bahwa ada tiga macam memperoleh wewenang yaitu atribusi, delegasi dan mandat yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Atribusi; wewenang yang diperoleh secara atribusi dan berasal dari peraturan perundang-undangan adalah wewenang yang bersifat asli. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari rumusan norma-norma pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam hal tindakan atau perbuatan pemerintahan didasarkan pada wewenang atribusi, maka pemerintah selaku penerima wewenang atribusi dapat menciptakan wewenang pemerintahan baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan demikian maka tanggung jawab intern maupun ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada pemerintah selaku penerima wewenang pemerintahan (*atributaris*).
2. *Delegasi*; Pada wewenang delegasi tidak ada penciptaan wewenang pemerintahan baru, yang ada hanyalah pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya sehingga tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*) tetapi telah beralih kepada penerima delegasi (*delegataris*).
3. Mandat; pada wewenang mandat, penerima mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*), sedangkan

tanggung jawab akhir dari keputusan yang diambil oleh penerima



Ilmu Hukum, 2013, *Op. Cit.*, hlm 131.

mandat (*mandataris*) tetap berada pada pemberi mandat (*mandans*). Dalam hal ini penerima mandat hanyalah sekedar melaksanakan atau menyelenggarakan apa yang tetap menjadi tanggung jawab pemberi mandat.

Hadjon⁵⁷ juga menegaskan bahwa wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu (1) pengaruh; (2) dasar hukum; dan (3) konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, sedang komponen konformitas hukum mengandung adanya standar wewenang yaitu standar hukum (semua jenis wewenang) serta standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), kewenangan jelas memiliki kedudukan penting dan merupakan konsep inti ilmu hukum, karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Tanpa adanya wewenang pemerintahan maka pemerintah tidak dapat melakukan suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan.⁵⁸



Philipus M. Hadjon, 1997/1998, *Penataan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum
abaya, hlm. 2
Minuddin Ilmar, 2013, *Op. Cit.*, hlm. 98.

Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia (KBI)⁵⁹ diartikan sama dengan “wewenang”, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Bahasa Belanda “*bevoegdheid*” yang berarti wewenang atau berkuasa. Ilmar,⁶⁰ menjelaskan bahwa:

“Wewenang khususnya wewenang pemerintahan adalah kekuasaan yang ada pada pemerintah untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, wewenang merupakan kekuasaan untuk mengambil tindakan atau perbuatan hukum agar tidak timbul akibat hukum yakni terwujudnya kesewenang-wenangan (*onwetmatig*).”

Dalam makna substantif, Ndraha⁶¹ sebagai *authority* “*the power or right delegated; the power to judge, act or command.*” Marbun⁶² mengartikan wewenang sebagai kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang, berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum. Wewenang dalam arti yuridis adalah suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.⁶³

Secara konseptual menurut Simon,⁶⁴ bahwa diantara semua bentuk-bentuk pengaruh dalam sebuah organisasi, wewenanglah yang sangat membedakan dengan perilaku individu sebagai peserta organisasi dengan

⁵⁹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1999, *Op. Cit.*, hlm. 1170

⁶⁰ Aminuddin Ilmar, 2013, *Op.Cit.*, hlm. 90-98.

⁶¹ Taliziduhu Ndraha, 2011, *Kybernologi: Ilmu Pemerintahan Baru*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011, hlm.85.

⁶² SF. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 154.

droharto, 1993, *Usaha memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hal 68.

erbert A. Simon, 2007, *Administrative Behavior, Perilaku Administratif: Suatu*, tentang Proses pengambilan Keputusan Dalam organisasi Administrasi, Cet. Ke-5, ara, Jakarta, hlm. 193



perilaku individu di luar organisasi struktur formalnya. Lebih lanjut Simon⁶⁵ Menjelaskan bahwa kewenangan dapat didefinisikan berdasarkan tujuan dan perilaku. Dengan demikian kewenangan dapat dimaknai sebagai kekuasaan untuk mengambil keputusan yang membimbing tindakan-tindakan individu lainnya. Wewenang merupakan hubungan antara dua individu dimana satu pihak adalah “atasan” di lain pihak adalah “bawahan”.

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki legitimasi atau berdasarkan undang-undang (asas pemerintahan berdasarkan undang-undang atau *wetmatigheid van bestuur*).⁶⁶ Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan hukum tertentu.

Dalam penafsiran konstitusi, Atmadja,⁶⁷ menguraikan bahwa pada sistem ketatanegaraan Indonesia dibedakan antara wewenang otoritatif dan wewenang persuasif. Wewenang otoritatif ditentukan secara konstitusional. Sebaliknya, wewenang persuasif bukan merupakan wewenang konstitusional secara eksplisit. Wewenang otoritatif untuk menafsirkan konstitusi berada di tangan MPR, karena MPR merupakan



Herbert A. Simon, 2007, *Ibid*, hlm. 195
 Minuddin Ilmar, 2013, *Op. Cit.*, hlm 107.
 Gede Atmadja, 1996, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi
 Isi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen*, Pidato Pengenalan
 dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas
 10 April 1996, hlm. 2

badan pembentuk UUD. Sebaliknya wewenang persuasif penafsiran konstitusi dari segi sumber dan kekuatan mengikatnya secara yuridis dilakukan oleh: (1) Pembentukan undang-undang; disebut penafsiran otentik; (2) Hakim atau kekuasaan yudisial; disebut penafsiran yurisprudensi; dan (3) Ahli hukum; disebut penafsiran doktrinal.

Penjelasan tentang konsep wewenang, dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat.⁶⁸ Wewenang secara luas sebagai alat untuk mengkoordinasi sehingga fungsi wewenang menurut Simon⁶⁹ adalah: (1) memaksakan pertanggung jawaban individu kepada pihak-pihak yang memegang wewenang; (2) menjamin keterampilan dalam mengambil keputusan; serta (3) memungkinkan koordinasi kegiatan.

Atmosudirdjo⁷⁰ berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut :

“Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”.



minuddin Ilmar, 2013, *Op. Cit.*, hlm 126.

Herbert A. Simon, 2007, *Op. Cit.*, hlm. 206.

Rajudi Atmosudirdjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, m. 29

Indroharto⁷¹ mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara *atribusi, delegasi, dan mandat*, yang masing-masing dijelaskan bahwa wewenang yang diperoleh secara “atribusi”, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Dijelaskan oleh Matutu *et.al.*⁷² bahwa antara atribusi dan delegasi sulit dibedakan bahkan penyelenggaraan negara seperti Perancis juga membuat kekeliruan dan tak mampu membedakan secara tajam antara delegasi dengan atribusi dan lalu mencampur adukkannya saja.

Selanjutnya, dapat dijelaskan bahwa pada delegasi terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada *mandat*, tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.

Dari sejarahnya, pada awalnya lebih dikenal sebagai teori pendistribusian kewenangan dan urusan pemerintahan dalam organisasi negara.⁷³ Kenyataan ini menunjukkan bahwa perihal kewenangan adalah inti



Indroharto, 1993, *Op.Cit.*, hlm. 90
 Mustamin Dg. Matutu, *et.al.* 1999, *Mandat Delegasi Atribusi dan Implementasinya*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 122
 Indroharto Sindung Mawardi, *et.al.*, 2004, *Menggagas Format Otonomi Daerah*, Samitra Media Utama, Jakarta, hlm.1.

otonomi daerah, sekaligus menjadi elemen yang menentukan konstruksi elemen-elemen lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁷⁴

Krusialnya masalah kewenangan dan hubungan yang terbentuk antara pusat dan daerah tersebut menjelaskan fakta bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah, masalah kewenangan selalu menjadi titik konflik antar daerah maupun daerah dengan pemerintah pusat. Hal ini juga terjadi di Indonesia, dari sejak masa-masa awal kemerdekaan hingga dewasa ini. Tarik ulur kekuasaan dan silih bergantinya peraturan perundang-undangan yang mengatur hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah merupakan indikator dari konflik yang terjadi.

Oleh karena itu penyelenggaraan wewenang pada tiap tingkatan pemerintahan dalam pengimplementasiannya membutuhkan penataan hubungan kewenangan pada setiap tingkatan pemerintahan berupa penegasan kewenangan secara kelembagaan. Dengan mempertegas kewenangan secara kelembagaan pada masing-masing lembaga atau instansi baik vertikal maupun daerah otonom diharapkan dapat bersinergi pada setiap pengambilan kebijakan publik khususnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Sehingga pelaksanaan kebijakan pemerintah dan atau pemerintah daerah dapat dilakukan secara baik dan memadai.⁷⁵



elain kewenangan, elemen-elemen lain dalam pemerintahan daerah adalah an, kepegawaian, keuangan, perwakilan, dan pelayanan publik. Lihat I Made 2003, *Konsepsi Dasar Otonomi Daerah Indonesia*, Laporan Kajian, Jakarta. binuddin Ilmar, 2014, *membangun Negara Hukum Indonesia*, Phinata Media, hlm. 49.

Akhirnya yang perlu digarisbawahi, otonomi daerah hanyalah sekedar alat bukan tujuan bagi pembangunan daerah. Memang otonomi adalah hak dan wewenang daerah untuk mengatur, mengisi dan menentukan arah pembangunan daerah, namun bukanlah segala-galanya. Di Indonesia kita harus menyadari betapa beragamnya potensi dan kemampuan daerah. Hal yang terpenting adalah masyarakat daerahlah yang merupakan obyek sekaligus subyek pembangunan daerah.⁷⁶

3. Teori Hukum Integratif

Sebagai teori terapan (*applied theory*) dalam penelitian ini menggunakan Teori Hukum Integratif. Teori Hukum Integratif dapat membantu penulis menjelaskan bagaimana hubungan antar proposisi dan mengalirkan konsep-konsep yang dibangun dalam kerangka konseptual. Teori Hukum Integratif ini berlandaskan pada pemahaman bahwa hukum pada hakikatnya terdiri dari tiga unsur yaitu sistem norma, prilaku dan nilai yang disebut dengan *tripartite character of indonesian legal theory of social and bureaucratic engineering (SBE)*.⁷⁷

Sebagai gambaran umum, dari Teori Hukum Integratif merupakan hasil pemikiran Atmasasmita. Teori Hukum Integratif ini terinspirasi dari pandangan Posner dalam bukunya *Frontiers of Legal Theory* yang

⁷⁶ Mudrajad Kuncoro, 2004, *Otonomi dan Pembangunan Daerah: Reformasi, Manajemen, Strategi dan Peluang*, Erlangga, Jakarta, hlm. 41.
⁷⁷ Romli Atmasasmita, 2012 a, *Teori Hukum Integratif: Rekonstruksi Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Integratif*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 8; Baca Romli Atmasasmita, 2012 b, *Tiga Paradigma Hukum Dalam Pembangunan* vol. 3 No. 1 Jurnal Hukum Priodis, Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta,



menggunakan perspektif eksternal disiplin hukum. Teori ini lahir dari hasil perenungan selama dalam penahanannya di Kejaksaan Agung dalam perkara sisminbakum dan kajian teoritik atas teori hukum pembangunan yang disusun oleh Mochtar Kusumaatmadja dan teori hukum progresif hasil pemikiran Satjipto Rahardjo, dihubungkan dengan kondisi pembentukan hukum dan penegakan hukum di Indonesia di era globalisasi. Teori ini disusun berangkat dari sikap skeptis masyarakat terhadap penanganan perkara hukum di Indonesia, dengan kesimpulan bahwa kaum praktisi hukum telah melupakan dan mengabaikan nilai-nilai luhur Pancasila sebagai ideologi bangsa dan terjebak pada pemikiran normatif.

Teori ini diklaim didasarkan juga pada pemikiran teori sebelumnya yaitu Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif, bahkan Romli Atmasasmita menyebut teorinya ini sebagai Teori Pembangunan Jilid II.⁷⁸ Oleh karenanya, Teori Hukum Integratif ini bertitik tolak dari Teori Hukum Pembangunan jilid I oleh Mochtar Kusumaatmadja yang mempunyai butir-butir pemikiran yang sama. Dari pemikiran yang dibangun oleh teori hukum pembangunan ini menelaah pada upaya penyeimbangan antara hukum positif (*law in the books*) dan hukum yang hidup dan tumbuh di masyarakat (*living law*). Bertolak dari apa yang dijelaskan di atas Atmasasmita⁷⁹ menjelaskan:

“Dua faktor yang dapat dikatakan menghambat atau mendukung/memperkuat kehendak untuk menemukan arah politik pembangunan hukum nasional yaitu pertama faktor internal dan faktor



⁷⁸ Romli Atmasasmita, 2012 a, *Op. Cit.* hlm. 86.

⁷⁹ Romli Atmasasmita, 2012 c, *Memahami Teori Hukum Integratif*, Edisi Desember 2012, Volume III Nomor 2, Buletin Legalitas, Jakarta, hlm. 3.

eksternal dan keduanya bersifat interdependensi satu sama lain; tidak ada faktor yang lebih utama daripada yang lain. Faktor internal dimaksud adalah pendidikan hukum yang belum menukik ke dalam lubuk nurani kehidupan bangsa ini sejak kemerdekaan sampai saat ini sehingga menghasilkan ahli hukum yang belum sepenuhnya mengenal tempat di mana ia berpijak kecuali "hukum asing" yang diterimanya sejak di bangku kuliah.

Meskipun demikian, Hukum Integratif memiliki kekhasan tersendiri.

Ada 2 (dua) kekhasan tersebut, yaitu: Pertama, menekankan penggunaan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat untuk membuat dan menegakkan hukum. Bukan berarti alergi terhadap dunia luar (Barat umpamanya), tetapi sebenarnya setiap masyarakat memiliki nilai-nilai yang terus hidup dan berkembang (*the living law*). Nilai-nilai tersebut dapat diubah menuju nilai baru yang dapat mencerminkan kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan, dan memelihara serta mempertahankannya secara dinamis. Kedua, penyelesaian masalah hukum, khususnya konflik, diarahkan pada *out of court settlement* sesuai dengan *the living law* tersebut.⁸⁰

Teori Hukum Integratif menyatakan bahwa pendekatan *bureaucratic and social engineering* menggunakan konsep "panutan" dan "kepemimpinan".⁸¹ Oleh karenanya, birokrat dan hakim merupakan "motor" dalam hukum. Rekayasa birokrasi berkaitan dengan sistem norma dan perilaku akan efektif jika berfondasikan penanaman nilai-nilai. Norma hukum adalah konkretisasi dari nilai-nilai itu, yang pada gilirannya



ayuti, 2013, *Arah Kebijakan Pembentukan Hukum ke Depan (Pendekatan Teori Pembangunan, Teori Hukum Progresif, dan Teori Hukum Integratif)*, Vol.13, No. 2, 2013, Jurnal Ilmu Hukum Al risalah, UIN Alauddin, Makassar. hlm. 66.
Omli Atmasasmita, 2012 a, *Op. Cit*, h. 83.

diejawantahkan melalui perilaku. Artinya, baik sistem norma (hukum positif) maupun sistem perilaku tetap perlu direkayasa agar sarat dengan nilai-nilai yang antara lain harus bermuatan Pancasila.

Atmasasmita⁸² berpandangan:

“Kesadaran hukum aparaturnegara termasuk aparaturnegak hukum juga perlu direkayasa. Koreksi yang dikemukakan bahwa, "*law as a tool of social and bureaucratic engineering*", dalam arti bahwa, masyarakat akan memahami dan mau menaati jika aparaturnegara hukum dan birokrasi terlebih dulu konsisten menaati hukum.”

Fungsi hukum dengan demikian mengarah pada sarana *social order* atau sebagai fungsi paling konservatif dari hukum, sekaligus sebagai sarana *social engineering*. Ini berarti, pada tahap yang paling awal, hukum wajib mengarah pada pencapaian ketertiban sebagai syarat, menuju keadaan kepastian dan keadilan. Teori ini memberikan fokus dimana keadilan sebagai tujuan paling ideal dimana pembangunan hukum diarahkan pada keberhasilan pembangunan hukum nasional dalam konteks (sosial) ke-Indonesiaan.

4. Teori Desentralisasi

Sebagai teori terapan (*applied theory*) kedua dalam penelitian ini menggunakan Teori Desentralisasi Secara etimologis, Teori ini dianggap penting oleh penulis sebagai teori yang berada di level mikro dan dapat diaplikasikan dalam konseptualisasi dalam menjawab permasalahan dalam penelitian. Desentralisasi secara istilah bersumber dari bahasa latin yaitu “*de*” artinya “lepas”, dan



Op. Cit., 2012 c, Op. Cit., hlm. 10.

“*centrum*” artinya “pusat”. Jadi secara isitilah desentralisasi dapat diartikan sebagai melepaskan dari pusat.⁸³ Cheema dan Rondinelli, memaknai desentralisasi sebagai:

“...Means the transfer of planning, decision making, or administrative authority from central government to its field organizations, local administrative units, semi autonomous, and prastatal organizations, local government, or non governmental organizations.”⁸⁴

Dari penjelasan tersebut desentralisasi dalam konteks penelitian ini dapat diartikan sebagai transfer perencanaan, pengambilan keputusan atau kewenangan administratif dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Dari ini dapat disimpulkan bahwa transfer perencanaan dan pengambilan keputusan pada tingkat *local government* adalah karakter dari desentralisasi. Mempertegas makna desentralisasi oleh Brian C. Smith menjelaskan bahwa:

.....decentralization means both reversing the concentration of administration at a single centre and coferring powers of local government. The dictionary thus capture the idea of decentralization as a political phenomenon involves delegation of power to lower levels in a territorial hierarchy, whether the hierarchy is one of governments within a state of offices within a large-scale organization.”⁸⁵

Smith menjelaskan bahwa desentralisasi merupakan pendelegasian kekuasaan dari pemerintah kepada aparat



uanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung. hlm. 117
 S. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, 1983, *Decentralization and
 ent*, Sage Publication, Inc., hlm. 18
 hat Diana Conyers, 1983, *Decentralization the Latest Fashion in Development
 ation dalam Public Adminstration and Development*, Vol. 3. hlm. 101-102.

pemerintahan yang berada pada level teritori yang ada di bawahnya. Di lain hal, Hans Kelsen⁸⁶ menganggap desentralisasi merupakan tatanan hukum sebagaimana halnya sentralisasi yang masing-masing mempunyai perbedaan-perbedaan terutama berkenaan dengan lingkungan validitas norma-norma hukum dan organ-organ yang membentuknya dan penerapan hukumnya.

Ditinjau dari segi susunan negara, maka terdapat bentuk negara kesatuan dan bentuk negara federal,⁸⁷ di samping bentuk negara kesatuan (unitarisme) dan bentuk negara federal masih ada bentuk negara yang lain yaitu bentuk negara kenfederasi.⁸⁸ Isjwara⁸⁹ mengatakan bahwa negara kesatuan (unitary state) ialah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada legislatif nasional pusat.

Senada dengan pendapat tersebut, Menurut Josep Riwu Kaho,⁹⁰ penyelenggaraan pemerintahan dalam negara Kesatuan atau unitarisme dapat dibedakan ke dalam dua bentuk yaitu:

1. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dimana segala sesuatu dalam negara itu langsung dan diurus oleh Pemerintah Pusat, dan daerah-daerah tinggal melaksanakannya.
2. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, dimana kepada daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonom (swatantra).

⁸⁶ Andi Pangerang Moenta, 2017a, *Op.Cit.*, hlm. 5.

Soehino, 1986, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta. hlm 224

Moh. Kusnardi dan Bintang R Saragih, 1994, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, hlm 204

F. Isjwara, 1978, *Pengantar Ilmu Politik*, Bina Cipta, Bandung. Hal. 187

Josep Riwu Kaho, 2010, *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Indo Persada, Jakarta. hlm. 12



Menurut Amrah Muslimin,⁹¹ dalam menjalankan pemerintahan, pemerintah (dalam arti luas) berpegang pada dua macam asas, yaitu asas keaslian dan asas kedaerahan. Asas kedaerahan mengandung dua macam prinsip pemerintahan, yaitu dekonsentrasi dan desentralisasi. Secara teoretis, Amrah Muslimin juga membedakan desentralisasi menjadi desentralisasi politik, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi kebudayaan. Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu. Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan untuk mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat maupun tidak pada suatu daerah tertentu. Desentralisasi kebudayaan (*cultured decentralization*) memberikan hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama, dan sebagainya).⁹²

Secara teoretis, desentralisasi pada awalnya lebih dikenal sebagai teori pendistribusian kewenangan dan urusan pemerintahan dalam organisasi negara.⁹³ Dalam ketatanegaraan, arti



Amrah Muslimin, 1992, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung.

ibid. hlm. 5-6.

Pentarto Sindung Mawardi, 2004, *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*, Mitra Media Utama, Jakarta. hlm. 1

desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom). Desentralisasi adalah juga cara atau sistem untuk mewujudkan asas demokrasi, yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara⁹⁴.

Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah baik di pusat maupun di daerah dipusatkan dalam tangan pemerintah pusat. Desentralisasi sebagai bentuk dalam penyelenggaraan pemerintahan, dioperasikan dalam berbagai bentuk sebagaimana dikemukakan oleh Smith⁹⁵ bahwa dalam negara berbentuk kesatuan desentralisasi meliputi devolusi dan dekonsentrasi. Devolusi adalah penyerahan wewenang untuk mengambil keputusan dalam bidang kebijaksanaan publik kepada lembaga perwakilan rakyat di tingkat lokal dengan instrumen hukum yang berbentuk undang-undang, sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang untuk mengambil keputusan administrasi atas nama pemerintah kepada pejabat di daerah yang bertanggung jawab atas kebijaksanaan publik dalam wilayah yurisdiksi tertentu.



oh. Mahfud MD, 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, a. hlm. 22-23
Smith dalam Edie Toet Hendratno, 2009, *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan* ne, Graha Ilmu dan Universitas Pancasila, Jakarta. hlm. 67

Menurut Scligman⁹⁶ desentralisasi adalah: “*The process of decentralization denotes the transference of authority, legislative or administrative, from a higher level of government to a lower*” (Desentralisasi merupakan suatu proses penyerahan wewenang dari pemerintah yang lebih tinggi kekuasaannya, kepada pemerintah yang lebih rendah derajatnya, menyangkut bidang legislatif atau administratif). Smith⁹⁷ mendefinisikan desentralisasi sebagai “*The transfer of power, from top level to lower level, in a territorial hierarchy, which could be one of government within a state, or offices within a large organization*” (Transfer kekuasaan dari tingkat atas ke tingkat yang lebih rendah dalam hirarki territorial yang bisa menjadi pemerintah dalam suatu negara atau kantor dalam sebuah organisasi besar). Ini berarti pendapat Scligman sejalan dengan pendapat Smith yang menyatakan bahwa desentralisasi terdiri atas devolusi dan dekonsentrasi.

Selanjutnya, Riggs⁹⁸ mengemukakan bahwa desentralisasi mempunyai dua makna yaitu, *Pertama* ; sebagai pelimpahan wewenang (*delegation*), *kedua* ; pengalihan kekuasaan (*devolution*). Delegation mencakup penyerahan tanggung jawab kepada bawahan untuk mengambil keputusan berdasar kasus yang dihadapi, tetapi



Scligman dalam Ermaya Suryadinata, 1993, *Kebijaksanaan Pembangunan dan otonomi Daerah: Perkembangan Teori dan Penerapan*, Ramadhan, hlm. 46.

C. Smith, 1985, *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*, Asia House, London, hlm. 18.

W. Riggs, 1985, *Administration in Development Countries*, Boston, hlm. 95.

pengawasan berada di tangan pusat. Sedangkan devolution mempunyai makna yang berbeda, dimana seluruh tanggung jawab untuk kegiatan tertentu diserahkan penuh kepada penerima wewenang.

Pengertian devolusi menurut Riggs, diberikan batasan pengertian yang dalam praktek pemerintahan daerah di Indonesia disebut sebagai desentralisasi, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah⁹⁹.

Smith memperjelas bahwa devolusi lebih dititikberatkan pada penyerahan wewenang dari pemerintah kepada lembaga perwakilan rakyat di tingkat lokal dengan undang-undang, sedangkan makna desentralisasi di Indonesia lebih difokuskan kepada penyerahan wewenang dari pemerintah atasan (pemerintah pusat) kepada pemerintahan di bawahnya (pemerintah daerah). hal ini justru bertentangan dengan hakekat demokrasi, karena yang utama dalam konsep devolusi menurut Smith adalah adanya badan perwakilan yang dipilih oleh masyarakat daerahnya. Dengan demikian diharapkan wewenang yang diserahkan dapat dilakukan sesuai aspirasi masyarakat.

Ruiter dalam Hoogerwerf (ed., 1978) mengemukakan desentralisasi adalah sebagai pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan umum yang lebih tinggi kepada badan-



bandingkan dengan Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan yang menggunakan istilah Penyerahan urusan.

badan umum yang lebih rendah untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan kepentingan sendiri mengambil keputusan pengaturan wewenang dan pemerintahan serta struktur wewenang terjadi dari hal itu¹⁰⁰.

Koesoemahatmadja menyatakan bahwa desentralisasi lazim dibagi dalam dua macam. *Pertama*, dekonsentrasi (*deconcentratie*) atau *ambtelijke decentralisatie*, adalah pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkat atas kepada bawahannya guna melancarkan pelaksanaan tugas pemerintahan, jadi dalam desentralisasi semacam ini rakyat tidak diikutsertakan. *Kedua*, desentralisasi ketatanegaraan (*staatskundige decentralisatie*) atau desentralisasi politik adalah pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (*regelende en bestuarende bevoegheid*) kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya. Dalam desentralisasi politik ini, rakyat dengan menggunakan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta di dalam pemerintahan¹⁰¹.

Selanjutnya menurut Koesoemahatmadja, desentralisasi ketatanegaraan dibagi lagi menjadi dua bagian, yaitu desentralisasi territorial (*territorial decentralisatie*) adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing



Sarundajang, 2011, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Cetakan III, Kata staka, Jakarta. hlm. 56-57.

R.D.H. Koesoemahatmadja, 1979, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Indonesia*, Binacipta, Bandung, hlm. 57

(otonom), dan desentralisasi fungsional (*functionale decentralisatie*) yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu. Dalam desentralisasi semacam ini dikehendaki agar kepentingan-kepentingan tertentu diselenggarakan oleh golongan-golongan yang bersangkutan sendiri. Kewajiban pemerintah dalam hubungan ini hanyalah memberikan pengesahan atas segala sesuatu yang telah ditetapkan oleh golongan-golongan kepentingan tersebut¹⁰².

Berdasarkan uraian-uraian di atas mengenai desentralisasi bahwa dalam suatu negara yang mengklaim menggunakan kebijakan desentralisasi belum tentu terlepas dari aspek sentralisasi, bahkan dapat saja terjadi lebih tinggi derajat sentralisasinya sebagaimana dikemukakan oleh Griffin¹⁰³ bahwa ;

It is conceivable, even likely in many countries, that power at the local level is more concentrated, more elitist and applied more ruthlessly against the poor than at a centre. Thus, greater decentralization does not necessarily imply greater democracy let alone "power to the people". It all depends on the circumstances under which decentralization occurs. (dapat dibayangkan, bahkan mungkin di banyak negara bahwa kekuasaan di tingkat daerah adalah lebih terkonsentrasi, lebih elitis dan diterapkan secara lebih kejam terhadap kaum miskin dibandingkan di pusat. Dengan demikian desentralisasi yang lebih besar tidak selalu berarti demokrasi yang lebih besar apalagi "kekuasaan terhadap rakyat". Itu semua tergantung pada keadaan dimana desentralisasi itu terjadi.



R.D.H. Koesoemahatmadja, 1979, *bid.*, hlm. 57
G.Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, *Op Cit.* hlm. 17

Jadi, menurut Cheema dan Rondinelli, bahwa walaupun para penulis menggunakan istilah-istilah yang berbeda dalam menyatakan berbagai bentuk desentralisasi, namun semuanya sependapat bahwa perbedaan-perbedaan itu adalah penting Karena menunjukkan bentuk-bentuk utama dari desentralisasi, yaitu ; dekonsentrasi, delegasi, devolusi pada pemerintah lokal dan penyerahan fungsi-fungsi dari lembaga negara kepada lembaga swastanisasi (privatisasi)¹⁰⁴.

B. Landasan Konseptual

1. Konsep Negara Kesejahteraan

Untuk memahami lebih lanjut diperlukan pemahaman sebuah negara modern adalah personifikasi dari tata hukum. Artinya, negara dalam segala aktifitasnya senantiasa didasarkan pada hukum.¹⁰⁵ Dalam perkembangan pemikiran, kemudian dikenal dua kelompok negara hukum, yakni Negara Hukum Formal dan Negara Hukum Materil. Negara Hukum Materil ini dikenal juga dalam istilah *Welfare State* atau Negara Kesejahteraan.

¹⁰⁴ G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, *Ibid.*, hlm. 18

ans Kelsen, 2010, *Teori Umum Hukum dan Negara : Dasar-Dasar Ilmu Hukum Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Alih bahasa oleh Soemardi. Cet. III. Bee onesia, Bandung, hlm. 225

negara modern merupakan merupakan bentuk penyederhanaan dari tata hukum s Kelsen berdasarkan teori hukum murni, dimana negara hanya dipandang nomena hukum, sebagai badan hukum, yakni korporasi.



Negara menurut Kelsen sebagaimana dikutip oleh Saleng¹⁰⁶ menganggap negara sebagai badan hukum (*rechtsperson*) yang memiliki hak dan kewajiban, disamping memiliki kekuasaan untuk membentuk hukum (mengatur). Di sisi lain, Rousseau memandang negara sebagai badan atau organisasi sebagai hasil dari perjanjian masyarakat yang esensinya merupakan suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi suatu kekuatan bersama selain kekuasaan pribadi dan milik setiap individu.¹⁰⁷

Konsep Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) merupakan perwujudan dari *Grand theory* Montesquieu yaitu ajaran pemisahan kekuasaan (*Seperation of Power*) yang terdiri dari kekuasaan legislatif (membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang) dan kekuasaan yudikatif (mengadili pelanggaran undang-undang) atau dikenal dengan istilah *Trias Politica*.

Perlu dikemukakan bahwa pandangan Barat tentang Paradigma Negara Kesejahteraan merupakan pengaruh dari Fahaman Sosialis yang berkembang pada abad ke-19. Konsep *Nachwacherstaat* (Negara Penjaga Malam) pada bidang ekonomi, negara dan pemerintah dilarang mencampuri kehidupan ekonomi masyarakat dalam penerapannya *Nachwacherstaat* di berbagai negara, Namun pada perkembangannya dihindangi sejumlah



prar Saleng, 1999, *Hak Penguasaan Negara Atas Pertambangan Berdasarkan*
5, Desertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung. Hlm. 70.
prar Saleng, 1999, *Ibid.*, hlm. 71.

persoalan dimana negara belum mampu mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial.

Dari persoalan tersebut, muncul berbagai gagasan yang dipelopori pertama kali oleh seorang pengusaha Inggris bernama Robert Owen (1771-1858) dalam bukunya "*A View of Society and Essay on the Formation of Human Character*" yang mencoba memberantas ekseseks paham individualisme dan liberalisme yang sedang berkembang pada masanya dengan menyatakan bahwa lingkungan sosial berpengaruh pada pembentukan karakter manusia, ia berusaha mencarinya dengan cara meningkatkan kesejahteraan pekerjanya.¹⁰⁸

Lahirnya konsep "*sociale rechtsstaat*" didorong oleh krisis ekonomi setelah masa Perang Dunia II berakhir dengan melahirkan konsep "*welvaartsstaat*" yang kemudian lebih dikenal dengan nama "*verzorgingsstaat*". Konsep tersebut merupakan konsep sosiologi dan politik. Di Belanda sendiri "*welvaartsstaat*" atau "*verzorgingsstaat*" dirasakan berat dan mahal untuk dijalankan atau diselenggarakan sehingga terjadi pergeseran konsep yakni, kepada konsep "*warborgsstaat*" dimana pemerintah menyediakan sejumlah minimum jaminan ("*warborg*") dan kekurangannya terserah kepada rakyat untuk mengusahakan sendiri melalui asuransi swasta.¹⁰⁹



¹⁰⁸ Ruslina, 2013, *Dasar Perekonomian Indonesia Dalam Penyimpangan Mandat UUD Negara Tahun 1945*, Total Media, Jakarta, hlm. 28.
¹⁰⁹ Minuddin Ilmar, 2013, *Op.Cit.*, hlm. 65.

Welfare menurut Spicker¹¹⁰ memiliki makna yang ambigu. Dalam istilah gramatikal Bahasa Inggris, istilah *Walfere* digunakan dalam merujuk kebutuhan kesejahteraan rakyat, dan merupakan sistem yang dirancang untuk menyediakan kebutuhan rakyat, padahal *Welfere* merupakan suatu yang lebih kompleks dari itu. Untuk dikategorikan Negara Kesejahteraan, setidaknya ada tiga komponen hal yang harus dipenuhi oleh sebuah negara yaitu: (I) Pembangunan ekonomi (*Economic development*) (II) Keamanan dasar (*Basic Security*), dan (III) Struktur hukum (*The structure of rights*).¹¹¹

Konsep negara kesejahteraan menurut Ilmar,¹¹² adalah pemerintah mempunyai fungsi dan tugas bersifat aktif yakni, pemerintah diberi kewajiban untuk mewujudkan adanya suatu "*bestuurszorg*" (kesejahteraan umum), sehingga pemerintah dipandang perlu ikut terlibat atau turut serta dalam perekonomian masyarakat. Dengan kata lain, kepada pemerintah diberikan kewenangan untuk ikut campur tangan atau turut serta (*staatsbemoeyenis*) dalam segala lapangan kehidupan masyarakat. Sejalan dengan tersebut Manan dan Magnar¹¹³ menyatakan bahwa Negara Kesejahteraan adalah negara atau pemerintah yang tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat



Paul Spicker, 2000, *The Welfare State a General Theory*, SAGE Publications Ltd., hlm. 72

Paul Spicker, 2000, *ibid. Loc. Cit.*

Aminuddin Ilmar, 2013, *Op.Cit*, hlm. 274-275.

Agir Manan dan Kuntana Magnar, 1996, *Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui* Daya Media Pratama, Jakarta, hlm. 16

tetapi juga sebagai pemikul utama tanggung jawab dalam mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum, dan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Ambiguitas dari arti istilah *Welfare* diakui pula oleh Esping-Andersen,¹¹⁴ dimana dijelaskan bahwa dalam arti sempit *Welfare* sering diartikan hanya sebatas perbaikan kesejahteraan semata. Namun dalam arti yang lebih kompleks Negara Kesejahteraan lebih terkait dengan politik ekonomi dan peran negara dalam mengelola dan menyelenggarakan ekonomi. Sehingga negara yang modern saat ini dapat digolongkan sebagai *Welfare State* jika memenuhi empat pondasi sosial dalam penyelenggaraannya yakni: *social citizenship*; *full democracy*; *modern industrial relation system* dan *right to education and the expansion of modern mass education system*.¹¹⁵

Titmuss (1958) memperkenalkan dua model pendekatan tipologi negara kesejahteraan, yakni *Residual Welfare State* dan *Institutional Welfare State*.¹¹⁶ Tipe *Residual Welfare State* berfokus pada penjelasan yang bersifat individualistik dimana tanggung jawab sosial sepenuhnya ada di tangan individu (dan keluarganya). negara hanya bertanggung jawab ketika keluarga atau pasar gagal menjalankan fungsinya. Karena itu, dalam memajukan kesejahteraan, negara hanya terbatas pada kelompok marjinal dan kelompok “yang



¹¹⁴ Esping-Andersen, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, hlm. 1-2

¹¹⁵ Esping-Andersen, 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, New York, hlm. 7-8

¹¹⁶ Esping-Andersen, 1990, *Op. Cit.* hlm. 20

layak dibantu” untuk mendapatkan dukungan kesejahteraan dari negara.

Sedangkan pada tipe *Institutional Welfare State* memberikan *platform* layanan yang lebih universal yang mencakup seluruh penduduk. hal ini tercermin pada komitmen negara yang terlembaga untuk membiayai dan memberikan kesejahteraan. Obyektivitas model ini tidak membatasi kemiskinan dan kesejahteraan tapi upaya yang lebih utama dilakukan adalah mendorong keadilan sosial, mengurangi ketimpangan sosial dan mengupayakan solidaritas.

Dalam mengkaji dan menjelaskan tentang *Welfare State* menurut Esping-Andersen¹¹⁷ ada dua tipe pendekatan yang sering digunakan oleh para ahli yakni tipe pertama yang menekankan pada struktur dan seluruh sistem (*The Structures Approach*). Kemudian tipe kedua melakukan dengan metode pendekatan berfokus kepada institusi dan pelaku (*the institutions Approach*). Pada tipe *the structures Approach* berusaha menjelaskan dan membangun logika secara holistik. Pandangan ini didasarkan atas argumentasi bahwa Negara Kesejahteraan terwujud karena merupakan “kehendak” (*will*) yang telah tersusun secara terstruktur, sehingga apa yang terjadi pada negara mudah diinterpretasikan. Sedangkan model pendekatan *the institutions approach* berusaha menjelaskan bagaimana lembaga-



ista Esping-Andersen, 1990, *ibid.* hlm.13.

lembaga negara yang demokratis dan pelakunya (individu, institusi dan negara) bisa mempengaruhi pembangunan kesejahteraan.

Dalam buku “*Social Foundations of Postindustrial Economies*” Esping-Andersen membangun tiga tipologi “*welfare regimes*” meliputi rezim kesejahteraan *Liberal*, *Konservative* dan *Social Democratic*. Secara ringkas dapat disimpulkan dalam tabel berikut ini:

Tabel 2
Ringkasan “Welfare Regimes”

INDIKATOR PEMBEDA	LIBERAL	KONSERVATIVE	SOCIAL DEMOCRATIC
Penyediaan Hak Sosial Bagi Warga Negara	terbatas pada penyediaan sarana layanan minimum	berdasarkan prestasi warga negara dengan penyediaan asuransi sosial	berlaku universal dan bermanfaat bagi semua warga negara
Peran Keluarga	Marjinal	Utama	marjinal
Peran Pasar	Utama	Marjinal	Marjinal
Peran Negara	Marjinal	Pelengkap	Utama
Bentuk Rezim	Individual	Kekerabatan korporatisme	Universal
Wadah Ikatan Dominan	Mekanisme Pasar	Keluarga	Negara
Dampak Terhadap Jaminan Kesejahteraan	Tak ada kesetaraan, kesejahteraan hanya bagi mereka yang mampu berkompetisi	Distribusi kesejahteraan berdasarkan prestasi kinerja	kesetaraan status dan berlaku luas bagi seluruh warga negara
Negara	Amerika Serikat	Jerman, Italia	Swedia

Sumber : Disarikan dari buku Gösta Esping-Andersen, 1990, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, New York.

Dari tabel di atas kunci pokok dalam Negara Kesejahteraan adalah isu mengenai jaminan kesejahteraan rakyat oleh negara. Mengenai hal ini, Poggi berpendapat bahwa jaminan kesejahteraan seluruh rakyat merupakan hal pokok bagi negara modern. Poggi¹¹⁸ menjelaskan bahwa jaminan kesejahteraan seluruh rakyat yang



anfranco Poggi, 1978, *The Development of the Modern State* “Sociological on, Stanford University Press, California, hlm. 126.

dimaksud diwujudkan dan dipenuhi melalui ketentuan kesejahteraan negara terhadap risiko pengangguran, kecelakaan, penyakit, lansia, dan kehilangan mata pencaharian (*The risk of unemployment, accident, illness, old age, and death of the breadwinner must be covered largely through welfare provisions of the state*).

Dengan demikian, pada hakikatnya negara kesejahteraan dapat digambarkan keberadaannya sebagai pengaruh dari hasrat manusia yang mengharapkan terjaminnya rasa aman, ketentraman, dan kesejahteraan agar tidak jatuh ke dalam kesengsaraan. Alasan tersebut dapat digambarkan sebagai motor penggerak sekaligus tujuan bagi manusia untuk senantiasa mengupayakan berbagai cara demi mencapai kesejahteraan dalam kehidupannya.

Sehingga ketika keinginan tersebut telah dijamin dalam konstitusi suatu negara, maka keinginan tersebut harus dijamin dan negara wajib mewujudkan keinginan tersebut. Mencermati bunyi Alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, maka (untuk mencapai tujuan negara tersebut) disusunlah Kemerdekaan kebangsaan Indonesia dalam suatu UUD Negara Republik Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Pancasila”.



Dalam naskah akademik Rancangan Undang-Undang Kesejahteraan Sosial ¹¹⁹ dijelaskan pula bahwa Indonesia adalah negara yang menganut faham “Negara Kesejahteraan” (*Welfare State*) dengan model “Negara Kesejahteraan Partisipatif” (*Participatory Welfare State*) yang dalam literatur pekerjaan sosial dikenal dengan istilah Pluralisme Kesejahteraan (*welfare pluralism*). Model ini menekankan bahwa negara harus tetap berperan dalam penanganan masalah sosial dan penyelenggaraan jaminan sosial (*sosial security*) yang dalam operasionalisasinya tetap melibatkan masyarakat.

Dari penjelasan yang dikemukakan sebelumnya, dapat ditarik benang merah bahwa sebenarnya Negara Hukum Indonesia merupakan perpaduan tiga unsur yaitu Pancasila, hukum nasional, dan tujuan negara. Ketiga unsur tersebut merupakan satu kesatuan yang utuh. Pancasila merupakan dasar pembentukan hukum nasional. Hukum nasional disusun sebagai sarana untuk mencapai tujuan negara. Tidak ada artinya hukum nasional disusun apabila tidak mampu mengantarkan bangsa Indonesia dalam mencapai kehidupan yang sejahtera dan bahagia dalam naungan ridha Illahi.¹²⁰

Dengan beberapa penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa NKRI juga menganut faham Negara Kesejahteraan. Hal ini ditegaskan



naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Kesejahteraan Sosial, dan Sosial, Teks 9 Januari 2008, hlm. 34 dapat diunduh di URL : www.dniks.org/newsletter/NA-ruu-kesos-20080109.pdf.

udjito Atmoredjo, 2009, *Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila*, dalam Pancasila kerjasama dengan Mahkamah Konstitusi RI dan Gajah Mada, Balai M, Yogyakarta, 30, 31, dan 1 Juni 2009.

oleh para perintis kemerdekaan dan pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia bahwa negara demokratis yang akan didirikan adalah “Negara Kesejahteraan” (*walvaarstaat*) bukan “Negara Penjaga Malam” (*nachtwachterstaat*). Dalam pilihan terkait Negara Kesejahteraan Indonesia ini, menggunakan istilah “Negara Pengurus”. Prinsip *Welfare State* pada UUD 1945 dapat ditemukan dalam beberapa berbagai pasal peraturan terutama yang berkaitan dengan aspek sosial ekonomi.

Dengan masuknya perihal kesejahteraan dalam UUD 1945 menurut Asshiddiqie¹²¹ Konstitusi Indonesia dapat disebut sebagai konstitusi ekonomi (*economic constitution*) dan bahkan konstitusi sosial (*social constitution*) sebagaimana juga terlihat dalam konstitusi beberapa negara seperti Rusia, Italia, Iran, Suriah dan Hongaria. Corak muatan yang diatur dalam UUD 1945, nampak dipengaruhi oleh corak penulisan konstitusi yang lazim ditemui pada negara-negara sosialis.¹²² Bahkan UUD 1945 sangat jelas pro lingkungan sehingga dapat pula disebut sebagai konstitusi hijau (*green constitution*).¹²³

Tujuan untuk mewujudkan Indonesia yang adil dan sejahtera juga dinyatakan secara tersirat dan tersurat dalam Sila Pancasila: “*keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*”. Kemudian dalam UUD 1945, kesejahteraan sosial menjadi judul khusus Bab XIV yang di dalamnya memuat Pasal 33 tentang sistem perekonomian dan Pasal 34 tentang



Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Jakarta, hlm.135

Asshiddiqie, 2005, *Ibid*, hlm.124

Asshiddiqie, 2010, *Op. Cit.*, hlm. 179.

kepedulian negara terhadap kelompok lemah serta sistem jaminan sosial. Ini berarti, kesejahteraan sosial sebenarnya merupakan *flatfrom* sistem perekonomian dan sistem sosial di Indonesia.

Arifin¹²⁴ berpandangan bahwa sebagai Negara Kesejahteraan maka konsekwensinya Indonesia tidak menganut ekonomi pasar bebas sebagai upaya melindungi rakyat dari “penjajahan ekonomi” yang mungkin dilakukan oleh segelintir pemilik modal (kapitalis), agar rakyat memiliki kedaulatan di bidang ekonomi dan bidang informasi. Negara memiliki fungsi penting karena dituntut memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi oleh rakyat. Hal itulah memberikan pembenaran bagi negara untuk melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial bagi seluruh rakyat.

Salah satu aspek sangat penting dalam pembangunan ekonomi dan kesejahteraan sosial adalah sektor pertanian sebagai modal penyediaan pangan dalam negeri. Dengan jaminan penyediaan lahan pertanian pangan maka pemerintah dapat memenuhi hak asasi warga negara atas kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan serta dapat meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan rakyat utamanya bagi petani.

Dalam konteks penelitian ini maka tanah-tanah pertanian dapat dikatakan sebagai salah satu “soko guru” perekonomian rakyat dan



Arifin, 2011, *Komunikasi Politik: Filsafat-Paradigma-Teori-Tujuan-Strategi Komunikasi Politik Indonesia*, Ed. Kedua, Graha Ilmu, Yogyakarta, HLM.283

negara, karena penyerap tenaga kerja terbesar, memberikan pendapatan kepada masyarakat, menghasilkan devisa negara, dan sumber pangan bagi rakyat meskipun dewasa ini kontribusinya terhadap nilai PDB masih kecil. Dengan pelaksanaan ekonomi yang seimbang terutama yang ditekankan pada sektor pertanian dan industri pendukungnya diharapkan dapat memperkuat struktur ekonomi lebih cepat dalam rangka mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat yang lebih tinggi.¹²⁵

Pada kenyataannya, pembangunan sektor pertanian belum mampu mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia, sebagaimana amanat konstitusi tersebut. Permasalahan rawan pangan, pengangguran akibat petani kehilangan lahan pertaniannya yang berdampak pada kemiskinan, dan kerusakan lingkungan belum bisa diatasi secara tuntas.

2. Konsep Negara Hukum Indonesia

Negara Hukum Indonesia adalah negara berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 pada hakikatnya berkewajiban untuk memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk yang berada di dalam dan atau di luar wilayah NKRI.¹²⁶



ahardjo Adisasmita, 2013, *Teori-Teori Pembangunan Ekonomi: Pertumbuhan dan Pertumbuhan Wilayah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm. 64.
 penjelasan Umum Undang-Undang No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Adapun ciri-ciri konsep Negara Hukum Pancasila menurut Azhari adalah: ¹²⁷

- 1) ada hubungan yang erat antara agama dan negara;
- 2) bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa;
- 3) kebebasan beragama dalam arti positif;
- 4) *ateisme* tidak dibenarkan dan *komunisme* dilarang;
- 5) asas kekeluargaan dan kerukunan.

Sebagai negara hukum, dalam aktifitas kenegaraannya Indonesia harus selalu didasarkan atas aturan hukum. Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Fadjar¹²⁸, bahwa negara hukum ialah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan pada hukum. Rakyat tidak boleh bertindak secara sendiri-sendiri menurut kemampuannya yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintah bukan oleh orang-orang tetapi oleh undang-undang (*the states not governed by men, but by law*).

Dirdjosisworo¹²⁹ mengisyaratkan relevansi *Theory of Legislation* oleh Bentham yang intinya menekankan bahwa hukum harus

¹²⁷ Muhammad Tahir Azhari, 2003, *Negara Hukum Studi Tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cet. II, Prenada Media, Jakarta, hlm. 99; kesimpulannya ada dua hal yang perlu diperhatikan dalam Negara Hukum Pancasila diantaranya :

1. Kebebasan beragama harus mengacu pada makna yang positif sehingga pengingkaran terhadap Tuhan Yang Maha Esa (*ateisme*) ataupun sikap yang memusuhi Tuhan Yang Maha Esa tidak dibenarkan seperti terjadi di negara-negara komunis yang membenarkan propaganda anti agama;
2. Ada hubungan yang erat antara negara dan agama, karena itu baik secara rigid atau mutlak maupun secara longgar atau nisbi Negara Republik Indonesia tidak mengenal doktrin pemisahan anatara agama dan negara. Karena doktrin semacam ini sangat bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.

Mukhtie Fadjar, 2005, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang,

Bedjono Dirdjosisworo, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajagrafindo Persada, hlm. 13



bermanfaat. Dalam sistem demokrasi semua perubahan tatanan sosial dalam konteks demokrasi, harus didasari oleh landasan normatif maka melalui *Law making process* sebagai salah satu tugas parlemen.¹³⁰ Lebih lanjut Manan¹³¹ menyatakan agar dalam pembentukan undang-undang dapat menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas, undang-undang tersebut harus berlandaskan pada pertama landasan yuridis (*juridische gelding*); kedua landasan sosiologis (*sociologische gelding*); ketiga landasan filosofis (*philosophical gelding*).

Dalam menghadirkan hukum yang berkualitas tersebut perlu dipahami politik hukum nasional yang mempengaruhi sistem hukum nasional seperti yang diisyaratkan Nonet dan Selznick dalam bukunya "*Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*"¹³², politik hukum nasional bertujuan menciptakan sebuah sistem hukum nasional yang rasional, transparan, demokratis, otonom, dan responsif terhadap

¹³⁰ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 170-174 dan 240; Landasan keberlakuan dari undang-undang harus terpancar dari konsideran yang terdiri dari : *Pertama*, landasan filosofis undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat kearah norma cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat bernegara hendak diarahkan; *Kedua*, landasan sosiologis bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat; *Ketiga*, landasan politis bahwa dalam konsideran harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang yang bersangkutan; *Keempat*, landasan yuridis dalam perumusan setiap undang-undang landasan yuridis ini haruslah ditempatkan pada bagian konsideran "Mengingat"; *Kelima*, landasan administratif dasar ini bersifat "faktual" (sesuai kebutuhan), dalam pengertian tidak semua undang-undang mencerminkan landasan ini, dalam teknis pembentukan undang-undang, biasanya landasan ini dimasukkan dalam konsideran "Memperhatikan", landasan ini berisi rujukan dalam hal adanya perintah untuk mengatur secara administratif. Manan, 1994, *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan*, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, hlm. 13-21; Dirdjosisworo, 2009, *op. cit.*, hlm. 49



perkembangan aspirasi dan ekspektasi masyarakat, bukan sebuah sistem hukum yang bersifat menindas, ortodoks, dan reduksionistik.

Dalam tataran filsafat hukum, pemahaman mengenai pemberlakuan moral bangsa ke dalam hukum ini dimasukan dalam pengertian yang disebut dengan *rechtsidee* yaitu apa yang diharapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya yang tumbuh dari sistem nilai masyarakat (bangsa) mengenai baik dan buruk, pandangan mengenai hubungan individu dan masyarakat, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia gaib dan lain sebagainya.¹³³

Menurut Stammier, cita hukum adalah konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat.¹³⁴ Stammler dari aliran Neo-Kantian menyatakan bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif dan konstruktif. Tanpa cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya.¹³⁵

Berdasarkan pada pemahaman seperti ini, maka bagi pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan di Indonesia harus berlandaskan pandangan pada nilai filsafat Pancasila. Kelima dasar filosofis tersebut harus tersurat maupun tersirat tertuang dalam suatu produk perundang-undangan termasuk di antaranya adalah

¹³³ Bagir Manan, 1995, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Rajawali, Bandung, Hlm. 20.

Bagir Manan, 1992, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, IN-HILL-Co., hal. 17.

Asmi Warasih P, 2001, *Fungsi Cita Hukum dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan yang Demokratis, dalam Arena Hukum*, Majalah Hukum FH Unibraw No.15 November 2001, hal.354-361.



PERDA. Bahkan alasan atau latar belakang terbentuknya suatu PERDA harus bersumber dari kelima nilai filosofi tersebut.

Seperti telah banyak disinggung dalam pembukaan di atas bahwa landasan filsafat dalam suatu negara yang menganut paham Negara Hukum Kesejahteraan, fungsi dan tugas negara tidak semata-mata hanya mempertahankan dan melaksanakan hukum seoptimal mungkin guna terwujudnya kehidupan masyarakat yang tertib dan aman, melainkan yang terpenting adalah bagaimana dengan landasan hukum tersebut kesejahteraan umum dari seluruh lapisan masyarakatnya (warga negara) dapat tercapai.

Pemahaman di atas merupakan implementasi dari negara hukum kesejahteraan, yang oleh beberapa sarjana sering disebut dengan berbagai macam istilah misalnya Negara Hukum Modern, Negara Hukum Materiil, Negara Kesejahteraan. Tugas yang terpenting dari suatu negara yang menganut Hukum Kesejahteraan mencakup dimensi yang luas yakni mengutamakan kepentingan seluruh warga negaranya, sudah sewajarnya bila dalam melaksanakan tugasnya tidak jarang bahkan pada umumnya pemerintah atau negara turut campur secara aktif dalam berbagai aspek kehidupan warga negaranya.

Setiap produk hukum, haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*). Pembentukan peraturan perundang-undangan, haruslah mengacu pada landasan pembentukan peraturan

dang-undangan atau ilmu perundang-undangan



(*gesetzgebungslehre*),¹³⁶. Sebuah produk perundang-undangan agar dapat mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal pengenaan sanksi maka dapat disesuaikan dengan pendapat Friedman,¹³⁷ mengatakan bahwa sanksi adalah cara-cara menerapkan suatu norma atau peraturan.

Sanksi hukum adalah sanksi-sanksi yang digariskan atau diotorisasi oleh hukum. Setiap peraturan hukum mengandung atau mensyaratkan sebuah *statemen* mengenai konsekuensi-konsekuensi hukum, konsekuensi-konsekuensi ini adalah sanksi-sanksi, janji-janji atau ancaman. Ruslan¹³⁸ menegaskan bahwa norma hukum agar dikategorikan sebagai produk perundang-undangan harus memiliki karakteristik yaitu:

1. Mengatur perilaku subyek hukum yang bersifat imperatif dalam pengertian perintah untuk melakukan sesuatu yang lazim disebut kewajiban atau perintah untuk tidak melakukan sesuatu yang lazim disebut dengan larangan disertai ancaman sangksi serta bersifat fakultatif;
2. Berlaku ke dalam dan keluar dalam rangka pemenuhan hak asasi manusia;
3. Bersifat mengikat;
4. Obyek yang diaturinya bersifat abstrak dan atau kongkrit;

¹³⁶ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, 2010, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoritis & Praktis Disertai Manual; Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, Hlm. 23;

Krems, mengatakan *gesetzgebungslehre* mempunyai tiga sub bagian disiplin, yakni proses perundang-undangan *gesetzgebungsverfahren (slehre)*; metode perundang-undangan *gesetzgebungsmethode (nlehre)*; dan teknik perundang-undangan *gesetzgebungstechnik (lehre)*.

¹³⁷ Lawrence M. Friedman, 2009, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial, The Legal Social Science Perspective*, Nursamedia, Bandung, Hlm. 93-95; efek pencegah k insentif dari sanksi pertama-tama berarti pencegahan umum, yakni ungkan bahwa populasi atau sebagian populasi yang mendengar tentang sanksi at beroperasinya sanksi akan memodifikasi perilakunya sesuai hal itu.
¹³⁸ Ahmad Ruslan, 2011, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan g-Undangan di Indonesia*, Rangkang Education, Yogyakarta, hlm40-41.



5. Melembagakan suatu tatanan suatu nilai-nilai hukum yang bersifat interistik;
6. Menentukan atau memastikan segi waktu keberlakuannya, yaitu terus menerus atau untuk waktu tertentu saja tapi tidak *einmaghlig*;
7. Menentukan atau memastikan segi tempat keberlakuannya yang bersifat teritorialistik;
8. Menentukan atau memastikan mekanisme atau prosedur pembentukannya yang di dalamnya memuat pula organ pelaksana/penegaknya; dan
9. Menentukan dan memastikan dasar validitas pembentukannya dari norma hukum yang membentuknya (aspek hirarkis) serta dana penegakannya.

Mengenai masalah pembentukan produk perundang-undangan lainnya, Manan¹³⁹ menyebutkan bahwa harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis yakni:

1. Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang;
2. Adanya kesesuaian bentuk/jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan diatur,
3. Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan;
4. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Ehrlich dalam Rasjidi¹⁴⁰ mengemukakan gagasan yang sangat rasional, bahwa terdapat perbedaan antara hukum positif di satu pihak dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) di pihak lain. Oleh karena itu hukum positif akan memiliki daya berlaku yang efektif apabila berisikan, atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Berpangkal tolak dari pemikiran tersebut, maka peraturan perundang-undangan yang ideal sebagai hukum positif akan mempunyai



¹³⁹ Manan, 1992, *Op Cit*, Hlm. 14-15
¹⁴⁰ Rasjidi, 1991, *Filsafat Hukum Apakah Hukum itu*, Remaja Rosdakarya, Hlm. 49-50

daya berlaku jika dirumuskan ataupun disusun bersumber pada *living law* tersebut.

Dalam kondisi yang demikian maka peraturan perundang-undangan tidak mungkin dilepaskan dari gejala sosial yang ada di dalam masyarakat. Sehubungan dengan hal itu, Soekanto dan Purbacaraka mengemukakan landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum termasuk Peraturan Daerah yaitu: (1) Teori kekuasaan (*Machttheorie*), secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak diterima oleh masyarakat; dan (2) Teori Pengakuan (*Annerkennungstheorie*), kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.¹⁴¹

Attamimi, menyampaikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya ada beberapa pegangan yang harus dikembangkan guna memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behorlijke regelgeving*) secara benar, meliputi Pertama, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan; Kedua, asas-asas negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan-undangan; Ketiga, asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas



Agir Manan, 1992, *Op.Cit*, Hlm. 16

umum bagi perundang-undangan, dan *Keempat*, asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli.¹⁴²

Dalam ilmu hukum yang dimaksud dengan asas adalah pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim, yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan konkrit tersebut.¹⁴³

3. Konsep hukum Agraria Nasional

Keberadaan tanah akan senantiasa ada dalam segala aspek kehidupan manusia. Kedudukan tanah sebagai salah satu elemen kehidupan menjadikannya memiliki posisi sangat penting di berbagai dimensi kehidupan, baik manusia sebagai individu maupun manusia sebagai makhluk sosial. Relasi antara orang dan masyarakat dalam kaitannya dengan tanah adalah hubungan yang tak dapat dipisahkan. Keberadaan bangsa Indonesia sebagai sebuah negara agraris menyebabkan bumi, air, dan ruang angkasa, sebagai karunia Allah SWT mempunyai fungsi yang amat penting.



uliandri, 2009, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Asas Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 115

udikno Mertokusumo, 1996, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Liberty, a, hlm. 5. Istilah asas dan prinsip seringkali digunakan secara bergantian. Dalam sar Bahasa Indonesia kata "prinsip" diartikan sebagai dasar atau asas.

Dengan semakin meningkatnya populasi manusia maka semakin meningkat pula kebutuhan akan tanah. Namun kebutuhan terhadap tanah semakin hari semakin tidak berimbang karena secara alamiah, tanah bersifat sangat terbatas. Ketidakseimbangan antara kebutuhan manusia dengan jumlah tanah yang tersedia, menjadikannya tak pernah lepas dari berbagai permasalahan. Tingginya kebutuhan terhadap tanah antara lain dilatarbelakangi dengan tingginya pembangunan fisik berupa sarana dan prasarana yang sangat dibutuhkan masyarakat dan tanah sudah dianggap sebagai komoditas bisnis yang sangat potensial menghasilkan keuntungan.¹⁴⁴

Istilah tanah dalam penggunaannya dipakai dalam berbagai rana kehidupan. Secara garis besar, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia¹⁴⁵, tanah diartikan sebagai permukaan bumi atau lapisan bumi di atas sekali; keadaan bumi di suatu tempat; permukaan bumi yang diberi batas; dan atau bahan-bahan bumi, bumi sebagai bagian sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya).

Dalam istilah yuridisnya diartikan sebagai permukaan bumi¹⁴⁶. Dari latar belakang inilah terminologi pertanahan dalam lingkup administrasi pemerintahan lebih sering digunakan sebagai pengganti dari istilah yang lebih populer yaitu agraria. Secara epistemologi, agraria berasal dari istilah Latin yakni *agrarius*, dengan kata dasar *ager* yang



Suryaman Mustari Pide, 2009, *Quo Vadis Pendaftaran Tanah*, Pukap, hlm. 2.
 Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1999, *Op. Cit.*, hlm. 1000.
 pasal 4 Ayat (1), UUPA.

berarti tanah atau sebidang tanah.¹⁴⁷ Istilah agraria dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia¹⁴⁸, kemudian diartikan lebih luas sebagai urusan pertanian atau tanah pertanian juga urusan pemilikan tanah.

Bersandar dari terminologi di atas, maka hukum tanah oleh Harsono,¹⁴⁹ mendefinisikan sebagai berikut:

“keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, ada yang tertulis ada pula yang tidak tertulis, yang semuanya memiliki obyek yang sama, yaitu hak-hak atas penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan-hubungan hukum kongkret, beraspek publik dan perdata yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem.”

Menurut Nambo,¹⁵⁰ Tanah mengandung tiga makna, yaitu tanah sebagai media tumbuh bagi tumbuh-tumbuhan, tanah sebagai produk alam sebagai barang hancur, dan tanah sebagai atau tempat yang dinyatakan dengan luas. Mengenai tanah sebagai salah satu unsur utama lingkungan hidup, Wahid¹⁵¹ menyebutkan ada tiga fungsi yakni:

1. Sebagai sistem penunjang kehidupan dan sumber daya produksi;
2. Sebagai tempat menampung hasil produksi baik yang berguna maupun yang tidak berguna (belum digunakan) dan tempat menampung hasil buangan/limbah produksi;
3. Sebagai pembatas kehidupan manusia.

Kebijakan penataan pertanahan nasional juga dirumuskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 didasarkan pada konsepsi bahwa semua

¹⁴⁷ J.S. Badudu, 2003. *Kamus Kata-Kata Serapan Asing Dalam Bahasa Indonesia*, Kompas, Jakarta, hlm. 7

¹⁴⁸ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1999, *Op. Cit.*, hlm. 11.

pedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Ctk. Kesepuluh, Djambatan, Jakarta, hlm.

M. Yunus Wahid, 2014, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Kencana Prenadamedia Jakarta, hlm. 216.

M. Yunus Wahid, 2014, *Ibid.* hlm. 218.



tanah adalah tanah bangsa Indonesia sebagai Karunia Allah SWT, yang penguasaannya ditugaskan kepada negara untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Tanah adalah asset bangsa Indonesia karena itu, pemanfaatannya haruslah menghindari adanya upaya menjadikan tanah sebagai barang dagangan, objek spekulasi dan hal lain yang bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.¹⁵²

Keberadaan Bangsa Indonesia sebagai sebuah Negara Agraris menyebabkan bumi, air, dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting. Untuk itu, Hukum Agraria yang berlaku harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air, serta ruang angkasa dimana semestinya sesuai dengan kepentingan rakyat dan negara untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur. Dengan kata lain bahwa Hukum Agraria harus bermuara pada keadilan agraria (*agrarian justice*) dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.¹⁵³

Hukum Agraria nasional harus mampu mewujudkan penjelmaan dari asas kerohanian, negara dan cita-cita bangsa, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Peri kemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial. Pijakan konstitusional dari hukum tanah nasional adalah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dimana disebutkan bahwa bumi, air dan



ie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, 2008, *Kewenangan Pemerintah di pertanahan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 83.

ernard Limbong, 2012, *Hukum Agraria Nasional*, Pustaka Matgaretha, Jakarta,

kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang penguasaannya kepada Negara Republik Indonesia, harus dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Manifestasi dari cita-cita luhur tersebut maka diterbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tepatnya pada tanggal 24 September 1960. Dimana sejak awal terbitnya, UUPA memiliki karakteristik populis. Sebagai undang-undang pertama yang dihasilkan lima belas tahun setelah kemerdekaan Indonesia, ketentuan yang termuat dalam pasal-pasal UUPA merupakan perwujudan sila-sila Pancasila. Kehadiran UUPA hanya merupakan undang-undang pokok yang memuat asas-asas dan garis besarnya saja. Karena itu, dalam pelaksanaan lebih lanjut tentu diperlukan aturan dalam berbagai undang-undang, peraturan-peraturan pemerintah dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Di sisi lain, UUPA hadir sebagai unifikasi hukum di bidang agraria dengan berlandaskan pada konsepsi asli Indonesia yaitu hukum adat yang memiliki konstruksi yuridis bersifat abstrak. Soekanto¹⁵⁴ menganggap unifikasi tersebut merupakan suatu upaya untuk mengadakan kesatuan sistem hukum dengan tujuan memberikan kepastian hukum dan kesederhanaan hukum.



berjono Soekanto, 2005, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Raja Grafindo Persada, m. 199

Unifikasi tersebut jelas diperlukan, disebabkan dalam perjalanan sejarah agraria Indonesia sebelum terbitnya UUPA terjadi dualisme hukum atau dapat pula diartikan ada dua perangkat hukum berjalan bersamaan yaitu perangkat peraturan-peraturan Hukum Tanah Adat yang bersumber pada Hukum Adat yang tidak tertulis dimana rumusannya bersifat komunalistik religius, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung nilai-nilai komunal. Di lain sisi, berlaku pula Hukum Tanah Barat yang pokok-pokok ketentuannya terdapat dalam buku II Kitab Undang-Undang Perdata dimana merupakan hukum yang bersifat tertulis.

Terdapat tiga hal utama yang menjadi tujuan diterbitkannya UUPA, yaitu¹⁵⁵:

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Kemudian hak-hak penguasaan atas tanah obyek Hukum Tanah Nasional, yaitu:

1. Hak bangsa Indonesia;

Hubungan Bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang

angkasa merupakan sejenis hubungan hak ulayat yang diangkat

penjelasan, UUPA.



pada tingkatan yang paling atas, yaitu yang mengenai seluruh wilayah negara. Pernyataan ini pula menunjukkan sifat komunalistik konsepsi hukum tanah nasional kita, Disebutkan dalam Pasal 1 ayat

(1) UUPA¹⁵⁶ bahwa:

“seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa tanah di seluruh Indonesia merupakan milik bersama bangsa Indonesia sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan publik.”

Adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air, serta ruang angkasa Indonesia itu adalah hubungan yang bersifat abadi. Namun hubungan tersebut tidak berarti bahwa hak milik perseorangan atas (sebagian dari) bumi tidak dimungkinkan lagi. Hanya permukaan bumi saja, yakni yang disebut tanah, yang dapat dilekatkan hak oleh seseorang. Selain hak milik yang dapat dimiliki orang atas tanah, terdapat pula hak-hak lain di antaranya Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Sewa.

2. Hak menguasai negara;

Hak menguasai negara sebagaimana disebut dalam Pasal 2 UUPA, semata-mata beraspek publik. Dijelaskan bahwa pada Pasal 2 ayat (1) UUPA atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh

negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

pasal 1 ayat (1), UUPA.



Kewujudan istilah “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” dalam Pasal 33 ayat (3) merupakan konsekwensi dari istilah “dikuasai oleh negara dan dipergunakan”. Meskipun kedua istilah tersebut memiliki arti yang berbeda, tetapi memiliki maksud dan tujuan yang sama dan saling berhubungan karena kata “dipergunakan” merupakan tujuan dari kata “dikuasai” sehingga kedua-duanya mempunyai hubungan sebab akibat. Dengan demikian dapat dipahami bahwa kata “dipergunakan” sebagai akibat dari penguasaan negara.¹⁵⁷

Sumardjono¹⁵⁸ mengemukakan bahwa:

“Dalam prinsip negara menguasai, maka hubungan antara negara dan masyarakat, masyarakat tidak dapat disubordinasikan kedudukannya di bawah negara, karena negara justru menerima kuasa dari masyarakat untuk mengatur tentang peruntukan, persediaan, dan penggunaan tanah serta hubungan hukum dan perbuatan hukum yang bersangkutan dengan tanah.”

Kemudian disebutkan pula dalam pasal 2 ayat (1) UUPA “Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekayaan seluruh rakyat”. Dalam konteks ini Patittingi¹⁵⁹ menjelaskan bahwa hubungan negara dengan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di



dalamnya adalah hubungan “menguasai”, bukan hubungan “memiliki”.

Pada Pasal 2 ayat (2) UUPA¹⁶⁰ menentukan wewenang hak menguasai negara, yaitu:

“...mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang serta perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.”

Negara tidak bertindak sebagai pemilik tanah, melainkan bertindak selaku badan penguasa. Kata dikuasai bukan berarti dimiliki, namun merupakan pengertian yang memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia pada tingkatan tertinggi untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya, menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu.

Negara menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa. Campur tangan negara dalam mengatur penggunaan tanah tetap diperlukan dengan alasan, perlu ketersediaan lahan untuk kepentingan publik, daya beli

masyarakat yang tidak merata dan perbedaan penilaian masyarakat

pasal 2 ayat (2), UUPA.



terhadap tanah. Tarigan¹⁶¹ menjelaskan lebih lanjut bahwa bentuk campur tangan pemerintah bersifat menetapkan atau mengatur, mengarahkan dan membebaskan dimana dalam pelaksanaannya tidak mutlak terpisah satu dengan yang lain, tetapi dapat berupa kombinasi dari sifat tersebut.

Hubungan negara dengan tanah dalam konsep “Hak Menguasai Negara” adalah hubungan yang memberikan kewenangan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia untuk tingkatan yang tertinggi kedudukannya. Patittingi¹⁶² memberikan penegasan hubungan negara dalam hak menguasai negara yakni:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Berdasarkan korelasi tersebut hak menguasai negara mengandung makna: (a) mengatur penyelenggaraan peruntukan dan penggunaan obyek kepemilikan; (b) menentukan dan mengatur hubungan antara orang dengan obyek pemilikan; serta (c) menentukan dan mengatur hubungan antara beberapa orang dan perbuatan hukum



¹⁶¹ Robinson Tarigan, 2008, *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, ctk. keempat, Jakarta, hlm. 55

¹⁶² Patittingi, 2013, *Penerapan Prinsip-Prinsip Keadilan Sosial (Social Justice) dalam Pengaturan Penguasaan dan Pemilikan Tanah di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Indonesia*, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar.

atas obyek kepemilikan.¹⁶³

3. Hak ulayat masyarakat hukum adat;

UUPA mengakui keberadaan hak atas tanah ulayat, dimana hak ulayat tersebut memiliki aspek publik dan perdata. Dalam Pasal 3 disebutkan bahwa¹⁶⁴:

“Pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain yang lebih tinggi.”

Dalam penjelasan Pasal 3 UUPA dinyatakan bahwa pengakuan atas hak tersebut disertai dua syarat yaitu mengenai keberadaannya dan mengenai pelaksanaannya hak ulayat masih dianggap ada selama memenuhi syarat¹⁶⁵ yaitu:

- 1) Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupan sehari-hari;
- 2) Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari;
- 3) Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

Mengenai syarat sepanjang kenyataan masih ada harus diartikan sebagai hak ulayat yang sudah tidak ada lagi di daerah, maka tidak dapat



ukmin Zakie, 2013, *Kewenangan Negara Dalam Pengadaan Tanah bagi an Umum di Indonesia dan Malaysia*, Litera, Yogyakarta, hlm. 69.
asal 3, UUPA.
penjelasan Pasal 3, UUPA.

dihidupkan kembali. Sedangkan di daerah yang tidak pernah ada hak tersebut tidak akan dilahirkan hak ulayat baru. Sementara peraturan pelaksanaan Pasal 3 UUPA tidak ada dan tidak dijanjikan untuk diadakan dan pelaksanaan hak tersebut harus disesuaikan dengan kepentingan nasional dan negara dan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Saleng¹⁶⁶ mengemukakan bahwa pengakuan atas hak ulayat dan yang serupa dengan itu dalam UUPA terkesan pengakuan setengah hati bahkan dapat diartikan sebagai pengakuan untuk tidak diakui sama sekali. Saleng¹⁶⁷ menyarankan lebih lanjut agar arah kebijakan pengelolaan tanah adat meliputi:

1. Keinginan mempertegas posisi hukum adat dalam tata hukum nasional;
2. Reformasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tanah;
3. Mempertegas kewenangan dan kelembagaan pertanahan;
4. Penyelesaian sengketa tanah adat;
5. Pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat dan hak-hak atas tanahnya;
6. Mengubah pelaksanaan *recognitie* atas pemanfaatan tanah adat menjadi lebih berkeadilan.
7. Pemberdayaan masyarakat adat.

4. Hak-hak perorangan/individual

Dasar hukum atas hak perseorangan atas tanah dapat ditemukan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA¹⁶⁸, yaitu:

“Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai dimaksud dalam Pasal 2, ditentukan adanya macam-macam hak atas



prar Saleng, 2005, *Kelembagaan dan Pengelolaan Tanah Adat Dalam Era Daerah*, Makalah Lokakarya Kajian Kebijakan Pengelolaan Tanah Adat di yang diselenggarakan BAPPENAS, Jakarta, , Hlm. 5.

prar Saleng, 2005, *Ibid.*, *loc.cit.*

asal 4 ayat (1), UUPA.

permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”.

Kemudian pada Pasal 4 ayat (2) UUPA¹⁶⁹ memberi wewenang kepada pemegang hak atas tanah untuk mempergunakan tanah. demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan yang lebih tinggi.

Hak atas tanah yang bersifat tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 UUPA¹⁷⁰, yaitu Hak Milik; Hak Guna Usaha; Hak Guna Bangunan; Hak Pakai; Hak Sewa; Hak Membuka Tanah; Hak Memungut Hasil Hutan; Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Hak atas tanah yang sifatnya sementara, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 UUPA¹⁷¹, yaitu: Hak Gadai; Hak Usaha; Bagi Hasil; Hak Sewa Tanah Pertanian; Hak Menumpang. Dengan ketentuan bahwa hanya Warga Negara Indonesia saja yang berhak menguasai tanah dengan sifat hak milik.

Semua hak penguasaan atas tanah atas berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki, dan inilah yang menjadi kriteria pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah tersebut. Di lain



asal 4 ayat (2), UUPA.
 asal 16, UUPA.
 asal 53, UUPA.

hal, dikenal pula hak pengelolaan yang tidak dimasukkan ke dalam sistematika hak-hak penguasaan atas tanah namun bagi pemegang hak pengelolaan diberikan kewenangan untuk menggunakan tanah hanya untuk kepentingan usahanya semata-mata. Tujuan utamanya adalah bahwa tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukan.

Sebagai pijakan utama penataan pertanahan nasional adalah UUPA maka pelaksanaan lebih lanjut tentu diatur dalam berbagai undang-undang, peraturan-peraturan pemerintah dan peraturan perundang-undangan lainnya. Sumardjono¹⁷² menjelaskan bahwa dalam hal kaitannya orientasi kebijakan tetap masih diperlukan penajaman dan pengembangan kebijakan pertanahan untuk menyesuaikan diri dengan tuntutan kebutuhan dan realitas politik, sosial ekonomi, serta kemajuan teknologi dalam konstelasi hubungan antar negara tanpa batas.

Dalam Pasal 3 PERPRES No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional¹⁷³ disebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas tersebut, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi antara lain:

1. Perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan;
2. Perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan;
3. Koordinasi kebijakan, perencanaan, dan program di bidang pertanahan;
4. Pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan;
5. Penyelenggaraan dan pelaksanaan survei, pengukuran dan



Sumardjono, 2008, Tanah *Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Politik*, Kompas Media Group, Jakarta, hlm 36.

Pasal 3, PERPRES tentang Badan Pertanahan Nasional.

- pemetaan di bidang pertanahan;
6. Pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum;
 7. Pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah;
 8. Pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus;
 9. Penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik negara/daerah bekerja sama dengan Departemen Keuangan;
 10. Pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah;
 11. Kerja sama dengan lembaga-lembaga lain;
 12. Penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
 13. Pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan;
 14. Pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan;
 15. Pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan;
 16. Penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan;
 17. Pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan;
 18. Pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan;
 19. Pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan;
 20. Pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 21. Fungsi lain di bidang pertanahan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4. Konsep Pembangunan Berkelanjutan

Dalam Konsep Pembangunan Berkelanjutan, Asshiddiqie¹⁷⁴ berpandangan bahwa pembangunan yang berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan lingkungan, termasuk sumber dayanya, ke dalam proses pembangunan yang menjamin kemampuan, kesejahteraan dan mutu hidup generasi masa sekarang dan generasi yang akan datang. Pembangunan berkelanjutan sebagai suatu sistem kesatuan



¹⁷⁴ Asshiddiqie, 2010, *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, Rajawali Press, Jakarta. hlm. 135.

pembangunan, senantiasa dikaitkan atas tiga hal pokok (*three major aspects of sustainable development*) yaitu soal lingkungan (*environment*), ekonomi (*economy*) dan komunitas (*community*). Namun kecenderungannya, pembangunan berkelanjutan masih dilihat dalam perspektif ekonomi dan belum dipandang sebagai persoalan global kemanusiaan.¹⁷⁵

Konsep Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*) merupakan istilah yang dipopulerkan oleh *World Commission on Environment and Development*, yang mengandung maksud bahwa pembangunan ekonomi dan pengembangan kekayaan alam secara ekonomis harus diselaraskan dengan konsep perlindungan lingkungan. Dengan demikian, kebijakan pembangunan yang berkelanjutan memerlukan suatu pembangunan ekonomi yang selain kuat, juga harus berwawasan sosial dan berwawasan lingkungan (*socially and environmently*).

Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*) menjadi bagian perubahan cara pandang baru pembentukan hukum yaitu dari yang semula berpusat pada budaya manusia saja (*anthropocentric*) ke dalam paradigma baru yang berpusat pada budaya ekosistem (*eco-centric*), juga meletakkan dasar konsep hukum lingkungan baru.



nyly Asshiddiqie, 2010, *Ibid*, hlm. 140.

Perkembangan hukum baru ini disebut “*a first step in development international environmental law*”.¹⁷⁶

Pembangunan berkelanjutan menurut Supardi¹⁷⁷ dapat diartikan sebagai transformasi progresif terhadap struktur sosial dan politik untuk meningkatkan kapasitas masyarakat dalam memenuhi kepentingan saat ini tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kepentingan mereka. Pembangunan tidak hanya berurusan dengan produksi dan distribusi barang-barang material; pembangunan harus menciptakan kondisi-kondisi manusia bisa mengembangkan kreatifitasnya.¹⁷⁸

Persoalan *Sustainable development*, Rabie¹⁷⁹ menjelaskan bahwa:

“Sustainable development, therefore, involves the simultaneous pursuit of environmental quality, economic prosperity, human development, social equity, freedom, human values, and cultural diversity. If pursued as such, sustainable development would be able to protect the environment, enable all people to meet their basic needs, achieve social justice and peace, and liberate women and men from political and cultural chains that undermine their potential. It should also undermine the capacity of corporations to use the sustainability issue to protect their interests while preventing poor nations from developing their economies. Therefore, the way to achieve sustainability is to integrate economic, cultural,

¹⁷⁶ Daud Silalahi, 2003, *Pembangunan Berkelanjutan Dalam Rangka Pengelolaan (Termasuk Perlindungan) SDA yang Berbasis Pembangunan Sosial dan Ekonomi*, Makalah, disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tema Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia di Denpasar pada tanggal 14-18 Juli 2003, hlm. 20.

Am Supardi. 2003, *Lingkungan Hidup dan Kelestariannya*, Alumni, Bandung,

if Budiman, 1995, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Gramedia Pustaka Utama, hlm. 13-14

uhammed Rabie, 2016, *A Theory of Sustainable Sociocultural and Economic Development*, Palgrave Macmillan, Hampshire, hlm. 24



environmental, and social policies, including the development of human resources and the issue of population growth."

("pembangunan berkelanjutan, hal demikian, mengejar secara simultan kualitas lingkungan, kesejahteraan ekonomi, pembangunan manusia, keadilan sosial, kebebasan, nilai-nilai kemanusiaan, dan keragaman budaya. Jika dikejar seperti itu, pembangunan berkelanjutan akan mampu melindungi lingkungan, mengaktifkan semua orang untuk memenuhi kebutuhan dasar mereka, mencapai keadilan sosial dan perdamaian, dan membebaskan perempuan dan laki-laki dari rantai politik dan budaya yang melemahkan potensi mereka. Hal ini juga melemahkan kapasitas perusahaan-perusahaan yang menggunakan isu keberlanjutan untuk melindungi kepentingan mereka dengan membatasi negara-negara miskin dalam mengembangkan ekonomi mereka. Oleh karena itu, cara untuk mencapai keberlanjutan adalah untuk mengintegrasikan kebijakan ekonomi, budaya, lingkungan, dan sosial, termasuk pengembangan sumber daya manusia dan isu pertumbuhan penduduk.")

Dari penjelasan Rabie tersebut dapat disimpulkan bahwa pembangunan berkelanjutan tidak hanya bertujuan untuk kesejahteraan manusia semata dalam pembangunan tetapi juga harus memperhatikan aspek ekosistem lingkungan (*eco-centric*). Tidak hanya sebatas aspek lingkungan saja yang menjadi fokus dalam pembangunan berkelanjutan tetapi juga menjamin kebebasan individu dalam mengembangkan kreatifitas. intinya pembangunan berkelanjutan adalah cara pandang yang mengintegrasikan seluruh aspek kepentingan manusia dengan memadukan kepentingan lingkungan.

Hal yang sama tertuang dalam *Brundtland Report* 1987 mengidentifikasi masalah kritis yang menjadi dasar kebijakan lingkungan hidup pada Konsep Pembangunan Berkelanjutan yakni:¹⁸⁰



World Commission on Environment and Development (WCED), 1987, *Report of Commission on Environment and Development: Our Common Future*, Gro undtland Oslo, chapter 3.

1. Mendorong pertumbuhan dan peningkatan kualitas (*reviving growth and changing the quality of growth*);
2. Mendapatkan kebutuhan pokok mengenai pekerjaan, pangan, energi, air, dan sanitasi (*meeting essential needs for jobs, food, energy, water, and sanitation*);
3. Menjamin tingkat pertumbuhan penduduk yang mendukung keberlanjutan (*ensuring a sustainable level of population*);
4. Melakukan konservasi dan kemampuan sumber daya (*conserving and enhancing the resource base*);
5. Orientasi teknologi dan mengelola resiko (*reorienting technology and managing risk*), serta;
6. Memadukan pertimbangan lingkungan ekonomi dalam pengambilan keputusan (*merging environment and economics in decision making*).

Ketentuan mengenai pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan ditempatkan dalam UUD 1945 Bab XIV dengan judul “Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial”. Ketentuan tersebut tepatnya tercantum pada Pasal 33 ayat (3) bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Mengenai hal tersebut Ilmar¹⁸¹ menjelaskan bahwa:

“Penguasaan oleh negara tidaklah sepenuhnya dilaksanakan oleh negara dalam arti negara tetap membuka kemungkinan dengan koperasi dan usaha swasta terhadap cabang-cabang penting produksi penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang



Ilmaruddin Ilmar, 2012, *Hak-hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 63.

banyak. Dikuasai oleh negara adalah berupa hak menguasai (penguasaan) dan penugasan untuk menyelenggarakan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak yang meliputi aspek pengaturan, aspek pengendalian, maupun aspek pengawasan.”

Kemudian ditegaskan selanjutnya pada ayat (4) yang berbunyi:

“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi-berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional”

Menurut Saleng,¹⁸² dalam Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4) UUD 1945 telah meletakkan landasan yuridis keadilan antar generasi (*Intergeneration equality*). Saleng¹⁸³ menegaskan bahwa kewajiban keadilan antar generasi dimaksud adalah menjaga agar generasi mendatang dapat memilih kuantitas keanekaragaman sumber daya alam (*concernation of option*); menjaga kualitas lingkungan agar lestari (*concernation of quality*); dan menjaga generasi mendatang minimal memiliki akses yang sama atas kekayaan alam (*concernation of acesss*).

Pertanian Berkelanjutan (*Sustainable Agriculture*) merupakan implementasi dari konsep pembangunan berkelanjutan pada sektor pertanian. Konsep pembangunan berkelanjutan mulai dirumuskan pada akhir tahun 1980-an sebagai respon terhadap strategi pembangunan sebelumnya yang terfokus pada tujuan pertumbuhan ekonomi tinggi yang



Prar Saleng, 2007, *Kaidah Keseimbangan Dalam pengaturan Pengelolaan Daya Alam*, Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum s Hasanuddin, Makassar, 24 Juli 2007.

Prar saleng, 2013, *Kapita Selektta Hukum Sumber Daya Alam*, ctk. Pertama, Publishing, Makassar, hlm. 13.

terbukti ternyata dalam perkembangannya menimbulkan degradasi kapasitas produksi maupun kualitas lingkungan hidup.

Konsep pembangunan berkelanjutan telah menjadi isu global. Sejak tahun 1972, Isu pembangunan di bidang lingkungan menjadi dimensi baru dari konsep pembangunan berkelanjutan yang tertuang pada prinsip-prinsip hasil Deklarasi Stockholm.¹⁸⁴ Beberapa konferensi Internasional yang berkaitan telah dilaksanakan diantaranya adalah KTT Pembangunan berkelanjutan pada tanggal 3-14 Juni 1992 yang diselenggarakan oleh PBB di Rio de Janeiro, Brasil dan di Johannesburg di Afrika Selatan pada tahun 2002. Konferensi ini menghasilkan kesepakatan internasional untuk berkomitmen pelestarian ekosistem sesuai prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan. Menindaklanjuti isu global tersebut Indonesia telah melaksanakan KNPB.¹⁸⁵

Salah satu hasil KNPB (Konferensi Nasional Pembangunan Berkelanjutan) yaitu Rencana Tindak Pembangunan Berkelanjutan yang disepakati untuk dijadikan pedoman oleh semua pihak dalam

¹⁸⁴ Konsep pertama dirumuskan dalam "*Bruntland Report*" yang merupakan hasil kongres Komisi Dunia Mengenai Lingkungan dan Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa: "*Pembangunan berkelanjutan ialah pembangunan yang mewujudkan kebutuhan saat ini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk mewujudkan kebutuhan mereka*" (UNCED, 1987).

¹⁸⁵ Tujuan dilaksanakannya KNPB adalah untuk membangun komitmen dan tanggung jawab bersama para pemangku kepentingan (pemerintah dan masyarakat) dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan. Sedangkan sasarannya adalah: (1) merumuskannya Kesepakatan Nasional dan Rencana Tindak Pembangunan Berkelanjutan; (2) terserasikannya komitmen yang dihasilkan dalam WSSD dengan prioritas pembangunan berkelanjutan Indonesia; (3) terbangunnya jejaring kerja (*networking*) pelaksanaan Kesepakatan Nasional dan Rencana Tindak Pembangunan Berkelanjutan; dan (4) tertampungnya ide, peran dan kepentingan para pihak terkait (pemerintah dan masyarakat) dalam merumuskan Kesepakatan Nasional dan Rencana Tindak Pembangunan Berkelanjutan.



melaksanakan pembangunan berkelanjutan.¹⁸⁶ Hal penting dari pembangunan berkelanjutan sejak deklarasi Stocholm 1972 hingga Rio dan Johanesburg 2002 menekankan pada perlunya koordinasi, dan integrasi sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber daya buatan dalam setiap pembangunan nasional dengan pendekatan kependudukan, pembangunan dan lingkungan sampai dengan integrasi aspek sosial, ekonomi dan lingkungan.

Sebagai kilas balik untuk menjelaskan hal lebih lanjut mengenai *Sustainable Development*, Secara konseptual merupakan istilah Pembangunan Berkelanjutan berasal dari konsep yang dikembangkan dari ilmu ekonomi terutama berkaitan dengan persoalan efisiensi dan keadilan untuk menjamin keberlanjutan pembangunan ekonomi bagi kesejahteraan masyarakat. Pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) merupakan konsep baru yang terkait dengan konsep pembangunan yaitu efisiensi untuk memperbesar pembangunan, dan keadilan (*equity*) untuk pembagian yang layak dan menjaga keberlanjutan pemanfaatannya.¹⁸⁷ UUPLH mendefinisikan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup adalah upaya sadar dan terencana, yang memadukan lingkungan hidup, termasuk sumber daya, ke dalam proses pembangunan



rencana Tindak Pembangunan Berkelanjutan dimaksud meliputi: Penurunan kemiskinan; Pemerintahan yang baik dan masyarakat madani; Pendidikan; Tata laksana Sumber Daya Air; Energi dan Sumber Daya Mineral; Kesehatan; Pertanian; Agama; Agama Hayati; Perlindungan dan Pengelolaan lingkungan Hidup; Pola Produksi dan Konsumsi; serta Pendanaan dan Kelembagaan. (Sudrajat Silalahi, 2003, *Op.Cit.*, hlm. 13-14.

untuk menjamin kemampuan kesejahteraan, dan mutu hidup generasi hidup masa kini dan generasi masa depan.¹⁸⁸

Perkembangan ini telah dianggap sebagai bagian dari “*the Progressive development of the principles and norms of international law relating to the new international economic order*” atau dapat diartikan sebagai perkembangan progresif terhadap prinsip dan norma hukum internasional yang mengacu pada tatanan ekonomi internasional baru. Pengembangan hukum pembangunan berkelanjutan membawa pendekatan hukum baru yang secara mendasar dipengaruhi oleh lingkungan, ekonomi dan sosial (*new approach for comprehensive assessment of economi, social and ecosystem approach*).¹⁸⁹

Supriatna¹⁹⁰ berpandangan bahwa strategi pembangunan berkelanjutan memiliki ciri yaitu: Pertama; pembangunan berdimensi pelayanan sosial dan diarahkan pada kelompok sasaran melalui pemenuhan kebutuhan pokok berupa pelayanan sosial di sektor kesehatan dan gizi, sanitasi, pendidikan dan pendapatan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kedua; pembangunan yang ditujukan pada pembangunan sosial seperti mewujudkan keadilan, pemerataan, peningkatan budaya dan menciptakan kedamaian. Ketiga; pembangunan

¹⁸⁸ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

sejalan dengan isi Pasal, 30 the *Charter of Economic Right and Duties of State*, menyatakan: “*all states have the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of state or of areas beyond of national jurisdiction*”

Supriatna, 2000, *Stategi Pembangunan dan Kemiskinan*, Rhineka Cipta, hlm. 17-19



yang diorientasikan pada manusia untuk berbuat sebagai subyek pembangun.

Hal ini berakibat pada pola-pola pembangunan konvensional yang mengabaikan kelestarian lingkungan dengan mengeksploitasi sumber daya alam secara massal sehingga berdampak pada kerusakan ekosistem. Padahal idealnya pada setiap proses pembangunan hendaknya menyesuaikan aktivitas manusia sesuai dengan kemampuan alam yang menopangnya dengan suatu ruang wilayah daratan, lautan dan udara. Dengan demikian akhirnya dapat disimpulkan, pembangunan berkelanjutan tidak bisa dilepaskan dan pemanfaatan ruang wilayah beserta potensi sumber daya yang ada bagi tujuan pembangunan manusia dan masyarakatnya itu sendiri.¹⁹¹

5. Kebijakan Penatagunaan Tanah

Kegiatan di bidang pertanahan merupakan satu kesatuan dalam siklus agraria yang tidak dapat dipisahkan, meliputi pengaturan penguasaan dan kepemilikan tanah, penatagunaan tanah, pengaturan hak-hak atas tanah serta pendaftaran tanah. Penyelenggaraannya meliputi penetapan kegiatan penatagunaan tanah dan pelaksanaan kegiatan penatagunaan tanah.



ca Sugandhy dan Rustam Hakim, 2007, *Prinsip-Prinsip Dasar Pembangunan dan Berwawasan Lingkungan*, Cetakan 1, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 26.

Hasni¹⁹² merumuskan pengertian penatagunaan tanah sebagai berikut:

“Rangkaian kegiatan yang berupa penataan peruntukan tanah, penataan penyediaan tanah, dan penataan pembangunan tanah secara berencana dan teratur di dalam rangka melaksanakan pembangunan nasional untuk mencapai suatu keadaan kebutuhan-kebutuhan negara, masyarakat dan perorangan yang beraneka ragam secara seimbang dan serasi dengan persediaan tanah yang terbatas dan kemudian pembangunan tanah itu dapat memberikan hasil yang optimal dengan tetap menjaga kelestariannya.”

Pada PP No. 16 tahun 2004 tentang Penatagunaan tanah,¹⁹³ disebutkan bahwa Penatagunaan Tanah pada dasarnya berasaskan kepada keterpaduan, berdaya guna, serasi, selaras, seimbang, berkelanjutan, keterbukaan, persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum. Sumardjono¹⁹⁴ mengemukakan bahwa tujuan utama kebijakan penatagunaan tanah adalah untuk memecahkan masalah berkenaan dengan tersedianya tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan dan memperkecil terjadinya konflik antara penggunaan tanah pada lokasi yang sama.

Disamping itu, penatagunaan tanah juga mempunyai tujuan untuk¹⁹⁵:

1. Mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang wilayah;
2. Mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam rencana tata ruang wilayah;
3. Mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah;



Hasni, 2008, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah dalam Konteks UUPR-UUPLH*, Ed. Pertama, Radja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 29
 Pasal 2, PP tentang Penatagunaan Tanah.
 Maria S.W. Sumardjono, 2008, *Op.Cit.*, hlm. 220.
 Pasal 3, PP tentang Penatagunaan Tanah.

4. Menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah.

Penataan pertanahan merupakan pendukung pelaksanaan rencana pemanfaatan ruang yang dijabarkan dalam rencana tata guna tanah.

Kemudian lebih lanjut Sumardjono¹⁹⁶ menjelaskan bahwa pada umumnya teknik penatagunaan tanah dibagi dengan tiga macam, berupa:

1. Pemberian insentif dengan memanfaatkan kewenangan pemerintah serta pembiayaan untuk menata penggunaan tanah secara lebih efektif;
2. Pembatasan dengan memanfaatkan wewenang pemerintah untuk melarang atau mengarahkan penggunaan tanah perorangan dan aktifitas pengembangannya;
3. Manajemen peningkatan.

Diatur Dalam UU No. 26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang,¹⁹⁷ bahwa perencanaan tata ruang wilayah mencakup ruang darat, ruang laut dan ruang udara termasuk ruang di dalam bumi. Jika dihubungkan antara tata ruang dan penatagunaan pertanahan maka dapat disimpulkan bahwa penataan ruang merupakan bagian yang tak terpisahkan penatagunaan tanah. Hubungan tersebut dapat pula diartikan bahwa penatagunaan pertanahan merupakan sub sistem dari penataan ruang.

Kebijakan penatagunaan tanah diselenggarakan terhadap bidang-bidang tanah yang mempunyai hak, baik terdaftar maupun belum terhadap tanah negara, dan tanah ulayat masyarakat hukum adat sesuai dengan



Sumardjono, 2008, *Op.Cit.*, hlm. 224
 pasal 15, UUTR. Undang-Undang tentang Penataan Ruang Telah mengalami
 dua kali perubahan yakni dari UU No. Tahun 1992 menjadi UU No. 26 Tahun

ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya, pada Pasal 8 PP No. 16 tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah¹⁹⁸, dicantumkan bahwa pemegang hak atas tanah berkewajiban menggunakan dan dapat memanfaatkan tanah sesuai RTRW, serta memelihara tanah dan mencegah kerusakan tanah.

Lebih lanjut disebutkan bahwa pemanfaatan dan penggunaan tanah tersebut harus sesuai dengan rencana tata ruang wilayah yang penetapannya tidak mempengaruhi status hubungan hukum atas tanah, sedangkan kesesuaian penggunaan dan pemanfaatannya ditentukan berdasarkan pedoman, standar, dan kriteria teknis yang ditetapkan pemerintah dan dijabarkan lebih lanjut oleh pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kondisi wilayahnya masing-masing sehingga penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah tidak dapat diperluas, dikembangkan dan ditingkatkan penggunaannya.¹⁹⁹

Penetapan kegiatan penatagunaan tanah dilakukan dengan inventarisasi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, penetapan pola penyesuaian penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah rencana tata ruang wilayah serta kajian kondisi fisik wilayah, selain menjadi bahan utama dalam rangka penyusunan pola pengelolaan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, hasil inventarisasi yang disajikan dalam peta dengan tingkat ketelitian



asal 8, PP tentang Penatagunaan Tanah.
asal 8, PP tentang Penatagunaan Tanah.

berskala lebih besar dan peta rencana tata ruang wilayah yang dikelola dalam suatu sistem informasi manajemen pertanahan antara lain melalui sistem informasi penatagunaan tanah.

Kebutuhan-kebutuhan negara, masyarakat, dan perorangan yang memerlukan tanah harus dapat dipenuhi padahal jumlah tanah terbatas. Untuk itu, harus diatur sedemikian rupa supaya kebutuhan-kebutuhan itu dapat terpenuhi secara serasi dan seimbang. Dengan demikian, jelaslah bahwa dalam rangka memenuhi kebutuhan pembangunan dan kebutuhan dasar manusia terhadap tanah yang beraneka ragam maka penataan pertanahan perlu dilanjutkan dan terus dikembangkan dalam rangka mewujudkan catur tertib pertanahan (tertib hukum pertanahan, tertib administrasi, tertib penggunaan tanah, dan tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup).

Kegiatan di bidang pertanahan merupakan satu kesatuan dalam siklus agraria yang tidak dapat dipisahkan, meliputi pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah, penatagunaan tanah, pengaturan hak-hak atas tanah serta pendaftaran tanah. Penyelenggaraannya meliputi penetapan kegiatan penatagunaan tanah dan pelaksanaan kegiatan penatagunaan tanah.

6. Tentang Pertanian yang Berkelanjutan

Pasca reformasi, terjadi perubahan paradigma pembangunan di mana petani menjadi subjek dalam rangka mencapai tujuan nasional. Pemerintah dengan berbagai programnya berupaya mendorong



pemberdayaan petani menuju suatu masyarakat tani yang mandiri, maju, sejahtera dan berkeadilan. Namun menjadi masalah kemudian adalah peningkatan produksi pangan nasional akan semakin sulit di masa yang akan datang, sedangkan kebutuhan pangan terus meningkat.

Pertanian adalah suatu jenis kegiatan produksi yang berlandaskan proses pertumbuhan dari tumbuh-tumbuhan dan hewan. Pertanian dalam arti sempit dinamakan pertanian rakyat sedangkan pertanian dalam arti luas meliputi pertanian dalam arti sempit, termasuk di dalamnya yaitu kehutanan, peternakan, dan perikanan. Secara garis besar, pertanian dilihat dari tiga sudut pandang yakni sebagai instrumen politik dan ekonomi, teknologi produksi serta sebagai proses biologi.²⁰⁰

Pertanian yang baik ialah pertanian yang dapat memberikan produk jauh lebih baik daripada apabila tanaman, ternak, atau ikan tersebut dibiarkan secara alami. Dalam KBBI,²⁰¹ pertanian berarti perihal bertani (mengusahakan tanah dengan tanam-menanam); atau diartikan pula segala sesuatu yang bertalian dengan tanam-menanam (pengusahaan tanah dsb). Ilmu pertanian ialah ilmu yang mempelajari bagaimana mengelola tanaman, ternak, ikan, dan lingkungannya agar memberikan hasil semaksimal mungkin.²⁰²

Paradigma pembangunan pertanian masa mendatang merupakan kondisi ideal yang diinginkan didasarkan pada pengalaman historis



²⁰⁰ Suwassono Heddy, 2012, *Agroekosistem: Permasalahan Lingkungan Pertanian, Jember, Rajawali Press, Depok*, hlm. 23.

²⁰¹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1999, *Op. Cit.*, hlm. 1008.

²⁰² Petronio, et.al., 2006, *Pengantar Ilmu Pertanian*, Bayumedia Publising, Malang,

pembangunan pertanian sebelumnya, potensi sumber daya yang dimiliki, dan kecenderungan perubahan luar yang berlaku saat ini maupun yang akan datang. Visi pembangunan pertanian abad ke-21 yang pernah disusun oleh Tim dari IPB pada tahun 1998 yaitu: (1) Menciptakan produk dan jasa pertanian yang berdaya saing tinggi; (2) Memelihara kelestarian lingkungan dan keberlanjutan pembangunan pertanian; (3) Meningkatkan dan meratakan kesejahteraan bangsa dan rakyat Indonesia pada umumnya dan pelaku pertanian pada khususnya; (4) Meningkatkan kontribusi pertanian dalam ekonomi nasional.²⁰³

FAO mendefinisikan pertanian berkelanjutan sebagai pengelolaan sumber daya alam dan orientasi perubahan teknologi dan kelembagaan yang dilaksanakan sedemikian rupa dapat menjamin pemenuhan dan pemuasan kebutuhan manusia secara berkelanjutan bagi generasi sekarang dan mendatang.²⁰⁴ Pertanian yang berkelanjutan (*sustainable agriculture*) Dalam undang-undang Amerika yakni *Public Law 101-624; Food, Agriculture, Conservation and Trade Act of 1990*, pada *Title XVI, Subtitle A, Section 1603* dijelaskan bahwa:

“Sustainable agriculture means an integrated system of plant and animal production practices having a site-specific application that over the long term will: (1) Satisfy human food and fiber needs; (2) Enhance environmental quality and the natural resource base upon which the agricultural economy depends; (3) Make the most efficient use of nonrenewable resources and on-farm resources and integrate, where appropriate, natural biological cycles and controls;



umali Mangunwidjaya dan Illah Sailah, 2000, *Pengantar Teknologi Pertanian*, Swadaya, Jakarta, hlm. 99.
[http://www.starfarmagris.co.cc/2009/05/pertanian kerakyatan-yang-berkelanjutan/](http://www.starfarmagris.co.cc/2009/05/pertanian-kerakyatan-yang-berkelanjutan/)
 diakses tanggal 8 Agustus 2016.

(4) Sustain the economic viability of farm operations; (5) Enhance the quality of life for farmers and society as a whole.”²⁰⁵

(Pertanian berkelanjutan adalah suatu sistem terintegrasi yang mempraktekkan produksi tanaman dan hewan ternak dimana memiliki aplikasi posisi spesifik yang dikehendaki dalam jangka panjang yaitu: (1) kecukupan pangan bagi manusia serta kebutuhan seratnya; (2) peningkatan kualitas lingkungan dan sumber daya alam dimana ekonomi pertanian sebagai andalan (3) menjadikan penggunaan seefisien mungkin terhadap sumber daya tak terbarukan dan sumber daya pertanian dan terintegrasi, yang mana sesuai, dengan siklus biologi alami dan terkontrol; (4) Mempertahankan kelayakan ekonomi dari pelaksanaan pertanian; (5) Meningkatkan kualitas hidup bagi petani dan masyarakat secara keseluruhan.)

Metode terbaik dalam memberikan makna dari pertanian berkelanjutan adalah melalui kisah dan kehidupan nyata dari petani yang mengembangkan sistem pertanian berkelanjutan pada lahan dan peternakannya. Di seluruh dunia, petani dan peternak yang bereksperimen dengan berbagai model pertanian lebih berkelanjutan agar dapat memproduksi kebutuhan pangan dan kebutuhan protein hewani bagi umat manusia. Pertanian berkelanjutan menurut Mason²⁰⁶:

“Sustainable agriculture is a philosophy: it is a system of farming. It empowers the farmer to work with natural processes to conserve resources such as soil and water, whilst minimising waste and environmental impact. At the same time, the ‘agroecosystem’ becomes resilient, self regulating and profitability is maintained.”

(“Pertanian yang berkelanjutan adalah suatu yang philosophy. Pertanian berkelanjutan merupakan sebuah sistem pertanian. Sistem ini memberdayakan petani untuk bekerja dengan proses alami untuk melestarikan sumber daya alam seperti tanah dan air, selain itu meminimalkan limbah dan dampak lingkungan. Pada saat yang sama, 'agro ekosistem' menjadi tangguh, mandiri mengatur dan profitabilitas dipertahankan”).



United States Congress, 1990, *Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act of Public Law 101-624. Title XVI, Subtitle A, Section 1603*, US Government, Washinton

John Mason, 2003, *Sustainable Agriculture*, 2nd. Ed., Landlinks Press, London, hlm. 3.

Dari berbagai penjelasan dan penafsiran berbeda mengenai *sustainable agriculture* menurut Kluson²⁰⁷ bermuara pada perihal tujuan yang sama yakni:

1. Memberikan pendapatan petani lebih menguntungkan (*Providing a more profitable farm income*);
2. Mempromosikan pengelolaan lingkungan (*Promoting environmental stewardship*), termasuk:
 - a. Melindungi dan meningkatkan kualitas tanah;
 - b. Mengurangi ketergantungan pada sumber daya tak terbarukan, seperti bahan bakar, pupuk sintetis dan pestisida; serta
 - c. Meminimalkan dampak buruk terhadap kelestarian satwa liar, kualitas air dan sumber daya lingkungan lainnya.
3. Mendorong kestabilan kesejahteraan keluarga petani dan masyarakat (*Promoting stable, prosperous farm families and communities*).

Reijntjes,²⁰⁸ *et.al.*, berpandangan bahwa untuk menilai pertanian bisa dikatakan berkelanjutan jika mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Mantap secara ekologis; yang berarti bahwa kualitas sumber daya alam dipertahankan dan kemampuan agroekosistem secara keseluruhan mulai dari manusia, tanaman, dan hewan sampai dengan organisme tanah ditingkatkan. Kedua hal ini akan terpenuhi jika tanah dikelola dan kesehatan tanaman, hewan dan masyarakat dipertahankan melalui proses biologis. Sumber daya lokal dipergunakan sedemikian rupa sehingga kehilangan unsur hara, biomassa, dan energi bisa ditekan



Robert A. Kluson, *Sustainable Agriculture: Definitions and Concepts*, The Journey of Sustainability Begins With Education, Fact Sheet Agriculture/Natural Resource, <http://sarasota.extension.ufl.edu>, Diakses tanggal 20 Februari 2017.
 Ben Reijntjes, *et.al.*, 1999, *Pertanian Masa Depan, Pengantar Untuk Pertanian Berkelanjutan dengan Input Luar Rendah*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 2

serendah mungkin serta mampu mencegah pencemaran. Tekanannya adalah pada penggunaan sumber daya yang bisa diperbarui.

2. Bisa berlanjut secara ekonomis; yang berarti bahwa petani bisa cukup menghasilkan untuk pemenuhan kebutuhan dan atau pendapatan sendiri, serta mendapatkan penghasilan yang mencukupi untuk mengembalikan tenaga dan biaya yang dikeluarkan. Keberlanjutan ekonomis ini bisa diukur bukan hanya dalam produk usaha tani yang langsung namun juga dalam hal fungsi seperti melestarikan sumber daya alam dan minimalkan resiko.
3. Adil; yang berarti bahwa sumber daya dan kekuasaan didistribusikan sedemikian rupa sehingga kebutuhan dasar semua anggota masyarakat terpenuhi hak-hak mereka dalam penggunaan lahan, modal, yang memadai, bantuan teknis serta peluang pemasaran terjamin. Semua orang memiliki kesempatan untuk berperan serta dalam mengambil keputusan, baik di lapangan maupun di dalam masyarakat. Kerusakan sosial bisa mengancam sistem sosial secara keseluruhan, termasuk sistem pertaniannya.
4. Manusiawi; yang berarti bahwa semua bentuk kehidupan (tanaman, hewan, dan manusia) dihargai. Martabat dasar semua makhluk hidup dihormati dan hubungan serta intuisi menggabungkan nilai kemanusiaan yang mendasar, seperti kepercayaan, kejujuran, harga diri, kerja sama, dan rasa sayang. Integritas budaya dan spritualitas masyarakat dijaga dan dipelihara.



5. Luwes; berarti bahwa masyarakat pedesaan mampu menyesuaikan diri dengan perubahan kondisi usaha tani yang berlangsung terus, misalnya penambahan jumlah penduduk, kebijakan, permintaan pasar, dan lain-lain. Hal ini bukan hanya pengembangan teknologi yang baru dan sesuai, namun juga inovasi dalam artian sosial dan budaya.

Pertanian berkelanjutan adalah suatu model dari organisasi sosial ekonomi yang berbasis pada visi pembangunan yang merata dan partisipatif, yang menegaskan bahwa sumber daya alam dan lingkungan adalah dasar dari aktivitas ekonomi. Pertanian akan berkelanjutan manakala memperhatikan ekologi, layak secara ekonomi, dapat dipertanggungjawabkan secara sosial dan sesuai dengan budaya, yang berbasis pada pendekatan ilmiah yang holistik.

Pertanian berkelanjutan, adalah salah satu pendekatan sistem yang utuh tentang pangan, pakan, dan produk serat-seratan yang lain yang seimbang dengan keamanan lingkungan, kesetaraan sosial, dan kelayakan ekonomi antar semua sektor di masyarakat, termasuk masyarakat internasional dan lintas generasi. Melekat pada definisi ini adalah ide bahwa keberlanjutan harus diperluas tidak hanya pada tingkat global, tetapi juga dalam arti rentang waktu dan terhadap semua kehidupan organisme (termasuk manusia).²⁰⁹



ptok Mardikanto, 2009, *Membangun Pertanian Modern*, Sebelas Maret University
rakarta, hlm. 22-23.

Pertanian yang berkelanjutan dapat diamati dan diukur dengan indikator yang dikemukakan oleh Sullivan²¹⁰, bahwa masyarakat pertanian atau pedesaan mencapai tiga tujuan berkelanjutan meliputi:

1. Berkelanjutan Ekonomi (*economic sustainability*) dengan indikator:
 - a) Pendapatan atau kekayaan bersih keluarga petani konsisten bertambah;
 - b) Utang keluarga petani secara konsisten mengalami penurunan;
 - c) Usaha-usaha dan manufaktur pendukung usaha pertanian secara konsisten menguntungkan dari tahun ke tahun;
 - d) Pembelian dan penggunaan pupuk dan pestisida semakin menurun;
 - e) Berkurangnya kergantungan pada subsidi pemerintah;
2. Berkelanjutan Sosial (*Social Sustainability*) dengan indikator:
 - a) pertanian ikut mendukung bisnis lain dan usaha keluarga lainnya di masyarakat;
 - b) perputaran mata uang dalam perekonomian lokal;
 - c) Jumlah penduduk di pedesaan naik atau cenderung tetap;
 - d) Generasi muda meneruskan profesi orang tua mereka sebagai petani;
 - e) Para lulusan perguruan tinggi kembali ke masyarakat petani.
3. Berkelanjutan Lingkungan (*Environmental Sustainability*) dengan indikator:
 - a) Tidak ada lahan yang terlantar;
 - b) Air yang mengalir di sungai dan saluran irigasi pertanian bersih;
 - c) Pelestarian margasatwa;
 - d) Kawasan pertanian memiliki beragam vegetasi.

Definisi komprehensif bagi pertanian berkelanjutan meliputi komponen-komponen fisik, biologi dan sosio ekonomi, yang direpresentasikan dengan sistem pertanian yang melaksanakan pengurangan input bahan-bahan kimia dibandingkan pada sistem pertanian tradisional, erosi tanah terkendali, dan pengendalian gulma,



eston Sullivan, 2003, *Applying The Principles of Sustainable Farming, Principles of Sustainable Agriculture*, NCAT Agriculture, California, hlm 2

memiliki efisiensi kegiatan pertanian (*on-farm*) dan bahan-bahan input maksimum, pemeliharaan kesuburan tanah dengan menambahkan nutrisi tanaman, dan penggunaan dasar-dasar biologi pada pelaksanaan pertanian.²¹¹

Sistem pertanian berkelanjutan juga berisi suatu ajakan moral untuk berbuat kebajikan pada lingkungan sumber daya alam dengan memepertimbangkan tiga matra atau aspek yaitu: ²¹²

1. Kesadaran Lingkungan (*Ecologically Sound*), sistem budidaya pertanian tidak boleh menyimpang dari sistem ekologis yang ada;
2. Bernilai ekonomis (*Economic Valueable*), sistem budidaya pertanian harus mengacu pada pertimbangan untung rugi, baik bagi diri sendiri dan orang lain, untuk jangka pendek dan jangka panjang, serta bagi organisme dalam sistem ekologi maupun diluar sistem ekologi; dan
3. Berwatak sosial atau kemasyarakatan (*Socially Just*), sistem pertanian harus selaras dengan norma-norma sosial dan budaya yang dianut dan dijunjung tinggi oleh masyarakat disekitarnya.

Norma-norma sosial dan budaya harus diperhatikan, apalagi dalam sistem pertanian berkelanjutan di Indonesia biasanya jarak antara perumahan penduduk dengan areal pertanian sangat berdekatan. Didukung dengan tingginya nilai sosial pertimbangan utama sebelum merencanakan suatu usaha pertanian dalam arti luas. Lima kriteria untuk mengelola suatu sistem pertanian berkelanjutan menurut Salikin²¹³ yaitu (1) Kelayakan ekonomis (*economic viability*); (2) Bernuansa dan bersahabat dengan ekologi (*ecologically sound and friendly*); (3) Diterima



<http://www.lablink.or.id/Agro/agr-sust.htm>.

Arwan A. Salikin, 2003, *Sistem Pertanian Berkelanjutan*, Kanisius, Yogyakarta,

Arwan A. Salikin, 2003, *Ibid*, hlm. 8.

secara sosial (*Social Just*); (4) Kepantasan secara budaya (*Culturally appropriate*); (5) Pendekatan sistem holistik (*system and holistic approach*).

7. Tinjauan Umum Terhadap Otonomi Daerah

Otonomi merupakan istilah Yunani yang berasal dari kata *autos* yang artinya sendiri, dan *nomos* yang berarti hukum atau aturan, yang secara literatur dapat diartikan hukum sendiri (*self-rule*). Untuk mendapatkan pemahaman yang lebih baik dari yang tepat dalam mengenai istilah ini, dimulai dengan pemahaman tentang "penguasa" dalam filsafat Yunani. Aristoteles menggambarkan penguasa dengan membandingkan rakyat Negara Kota Yunani seperti pelaut masing-masing memiliki tugas dan fungsi masing-masing di atas kapal dan penguasa bertindak sebagai juru mudinya. Dalam konteks negara-kota, penguasa sendiri memiliki karakteristik praktisi kebijaksanaan, dan hal inilah yang membedakan dia dari warga biasa. Sebagai praktisi kebijaksanaan penguasa mengetahui apa yang harus dilakukannya.²¹⁴

Dalam konteks ke-Indonesiaan, dalam UUD 1945 sebagai dasar konstitusional dari penyelenggaraan otonomi daerah disebutkan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan



Thomas May, 1998, *Autonomy, Authority and Moral Responsibility*, Springer-Business Media. B.V., Springfield, Illinois, hlm. 48

pemerintah pusat.²¹⁵ Mengenai makna dari ketentuan ini, Moenta²¹⁶ mengomentari bahwa:

1. Ketentuan Pasal 18 UUD 1945 pada prinsipnya menganut otonomi seluas-luasnya, atau dalam teori dikenal *formale huishoudingbegrief*.
2. Ketentuan Pasal 18 UUD 1945 mengenal pula otonomi material (*materiale huishoudingbegrief*) walaupun ini sifatnya pelengkap dari sistem otonomi formal.
3. Ketentuan Pasal 18 UUD 1945 tidak memberi isyarat digunakannya teori otonomi nyata (*reele huishoudingbegrief*).

Sejak kemerdekaan sampai saat ini otonomi daerah selalu bergerak pada titik keseimbangan yang berbeda. Hal dinamis yang dimaksud disebabkan masalah distribusi kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Bandul kekuasaan bergerak pada titik keseimbangan yang berbeda antara pusat dan daerah. Hal ini sejalan dengan pemikiran Mahfud MD²¹⁷, bahwa ketika konfigurasi politik tampil secara demokratis produk hukum dan pemerintah daerah cenderung bersifat *responsive* yang ditandai dengan peran yang luas kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri.

Kondisi demikian disebabkan pengaturan undang-undang tentang pemerintah daerah dan interpretasi serta implementasi terhadap undang-undang pemerintahan daerah yang ada dan berkembang sejalan dengan perjalanan panjang pemerintahan Indonesia. Keadaan ini menjadikan problematika otonomi daerah senantiasa berada di



asal 18 ayat (5) UUD 1945.

Pangerang Moenta, 2017 b, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar Dalam Ilmu
da Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar. Hlm. 24.

oh. Mahfud MD, 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media,
a, hlm. 281.

permukaan pada konteks pergumulan persoalan ketatanegaraan Indonesia hingga saat ini.

Setelah terbitnya UU No. 22 Tahun 1999 serta revisinya pada UU No 32 Tahun 2004 dan diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan daerah (khususnya kabupaten dan kota) untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya sesuai dengan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Namun problem hukum yang muncul adalah otonomi yang seluas-luasnya yang diatur dalam UUD 1945 menjadi bias dalam artian mempunyai makna semantik dan akibat lebih lanjut adanya inkonsistensi dalam pelaksanaan UUD 1945 hasil amandemen.²¹⁸ Sehingga konsep ideal yang ditawarkan oleh Moenta²¹⁹ adalah kembali ke UUD 1945 yaitu otonomi seluas-luasnya dengan memperhatikan kebhinekaan dalam kerangka NKRI.

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014, prinsip otonomi daerah adalah otonomi seluas-luasnya, dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam aturan ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat termasuk sektor pertanian dan sektor pertanahan.



Pangerang Moenta, 2017 b, *Op. Cit.* hlm. 23.
Pangerang Moenta, 2017 b, *ibid.* hlm. 27.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Melihat definisi pemerintahan daerah seperti yang telah dikemukakan di atas, maka yang dimaksud pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi dan unsur penyelenggara pemerintah daerah adalah gubernur, bupati atau walikota dan perangkat daerah.

Moenta²²⁰ menjelaskan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah berangkat dari dua asas atau tugas pokok dalam pemerintahan di daerah yaitu desentralisasi dan dekonsentrasi, perwujudannya akan bermuara pada terwujudnya sistem mekanisme yang demokratis dalam pemerintahan daerah, yaitu antara lain:

1. adanya pengutamaan kedudukan segenap wakil-wakil rakyat di daerah otonom;
2. adanya keseimbangan antara pendemokrasian (desentralisasi) dengan aspek dekonsentrasi;
3. adanya keseimbangan kedudukan badan legislatif dengan eksekutif daerah;
4. adanya peningkatan peran badan legislatif dan eksekutif daerah.

Dalam otonomi daerah ada peralihan dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi yakni penyerahan urusan pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah yang bersifat operasional dalam rangka



Pangerang Moenta, 2017 a, *Permusyawaratan dan DPRD: Analisis Aspek dan Produk Permusyawaratan*, Intelegensia Media, Malang, hlm. 25.

sistem birokrasi pemerintahan. Kemudian yang menjadi tujuan dari pelaksanaan otonomi daerah adalah untuk mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan publik. Sedangkan tujuan yang dicapai dalam penyerahan urusan ini antara lain menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.

Kewenangan tersebut meliputi seluruh urusan pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan bidang lain yang ditetapkan dengan PP. Oleh karena itu, kebijakan pengelolaan sumberdaya alam termasuk dalam bidang pertanian merupakan kewenangan Pemerintah Daerah.

Berdasarkan konteks di atas kewenangan dari pemerintah daerah sangatlah rumit dan juga dinamis, karena mempunyai wewenang yang strategis dalam berbagai sektor. Kewenangan-kewenangan tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintah daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan daerah yang dilakukan secara efektif, efisien, transparan, akuntabel, adil, dan taat pada peraturan perundang-undangan.

Sejalan dengan perkembangannya, makna otonomi saat ini dapat diartikan sebagai penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam kerangka sistem birokrasi pemerintahan dengan tujuan mencapai efektifitas dan efisiensi dalam

an kepada masyarakat. Dengan demikian, tuntutan masyarakat diwujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah luas



dan kelangsungan pelayanan umum tidak diabaikan, serta memelihara kesinambungan fiskal secara nasional. Lebih lanjut Widjaja²²¹ menyatakan bahwa inti pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya memaksimalkan hasil yang dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah.

Menurut Sarundajang²²² Bahwa:

“Otonomi pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, suatu masyarakat yang lebih adil dan lebih makmur. Selain itu, otonomi daerah dapat pula dimaknai otonomi bagi rakyat di daerah, bukan dalam pengertian suatu wilayah teritorial tertentu di tingkat lokal yang implemetasi kewenangannya dilakukan pemerintah daerah dan harus dikelola secara adil jujur dan demokratis.”

Dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (6) bahwa otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sejalan dengan itu, Kansil²²³ menguraikan bahwa otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan dan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi.



A.W. Wijaya, 2004, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, ctk. ketiga, Jakarta, Indo Persada, hlm. 21-22.

Sarundajang, 2003, *Demokrasi Dalam Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, hlm. 13.

S.T. Kansil, 2001, *Pemerintah daerah di Indonesia*, ctk. Pertama, Sinar Grafika, hlm. 74.

Pemerintah merupakan kesatuan struktur formal, yang melakukan berbagai kegiatan. Secara umum, pemerintahan yang dibedakan atas legislatif sebagai perumus aturan, yudikatif sebagai lembaga peradilan, dan eksekutif sebagai pelaksana kebijakan. Dalam arti yang lebih luas lagi, pemerintah yang cenderung diidentikkan dengan negara merupakan istilah yang umumnya digunakan untuk lembaga dan kegiatan yang dilaksanakan dan dikendalikan oleh pemerintah.

Keberadaan pemerintah daerah dianggap penting dimana bertujuan: (1) Melindungi dan mensejahterahkan rakyat; (2) agen demokratisasi dan memberikan pendidikan politik; (3) Mendekatkan pelayanan masyarakat dan meningkatkan efisiensi serta efektivitas dan pelayanan masyarakat; serta, (4) Meningkatkan partisipasi masyarakat.²²⁴

Kemudian yang menjadi misi pemerintah daerah menurut Sumihardjo²²⁵ adalah menyediakan pelayanan dasar (*basic service*) dan mengembangkan sektor unggulan (*core competence*) dengan cara-cara yang demokratis. Kemudian *output* dan produk yang diperoleh adalah berupa sarana serta kebutuhan-kebutuhan masyarakat (*Public goods*) juga pengaturan berkaitan dengan masyarakat (*public regulation*).

Menurut Kaloh,²²⁶ pada prinsipnya terdapat tiga kewenangan pemerintah daerah pasca reformasi, yang pertama; otonomi daerah telah memungkinkan daerah telah memiliki kekuasaan sendiri (*discretionary*



Kaloh, 2007, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi Dalam Menjawab Tuntutan Lokal dan Tantangan Global*, ctk. kedua, Rhineka Cipta, Jakarta, hlm. 169.
 Umar Sumihardjo, 2008, *Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Melalui Pemanfaatan Daya Saing Berbasis Potensi Daerah*, Fokusmedia, Bandung, hlm. 16.
 Kaloh, 2007, *Op.cit.* hlm. 253.

power) untuk menyelenggarakan pemerintahan atas dasar prakarsa, kreatifitas dan peran serta aktif masyarakat. Kedua; otonomi daerah telah mendorong demokrasi di lapisan *grass root* dan juga mendorong autoaktifitas masyarakat yang dipandang penting dalam upaya meningkatkan kesejahteraannya. Terakhir; adanya keleluasaan menggunakan dana (*local discretion*), baik yang berasal dari pusat maupun dari daerah sendiri sesuai dengan keperluan daerah, keleluasaan berprakarsa, memilih alternatif, menentukan prioritas dan mengambil keputusan yang terbaik untuk rakyat, termasuk mempercepat penanggulangan kemiskinan.

Dengan diterapkannya kebijakan otonomi daerah, maka telah terjadi perubahan yang mendasar dalam berbagai aspek hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Perubahan tersebut antara lain:

- a) hilangnya unit organisasi pusat yang ada di daerah seperti Kantor Wilayah dan Unit Pelaksana Teknis/Satuan Kerja.
- b) hilangnya peranan pemerintah pusat dalam pelaksanaan berbagai kegiatan pembangunan,
- c) meningkatnya peran dan tanggung jawab pemerintah daerah,
- d) semakin longgarnya hubungan hirarkis antara pusat, propinsi, dan kabupaten/kota.

8. Kewenangan Pemerintah Daerah Pada Sektor Pertanian



Sektor pertanian masih memegang peranan penting bagi otonomian nasional karena perannya terhadap PDB dan penyediaan

lapangan kerja dan sumber pendapatan masyarakat terutama di pedesaan, pengentasan kemiskinan, perolehan devisa melalui ekspor produk-produk unggulan dan tidak kalah pentingnya adalah penciptaan ketahanan pangan nasional. Sehingga, sektor pertanian layak untuk dikembangkan secara berkelanjutan demi kelangsungan hidup suatu bangsa. Ada empat faktor yang merupakan kontribusi sektor pertanian dalam mendukung pembangunan ekonomi suatu negara yaitu:²²⁷

1. Pemasok bahan pangan bagi penduduk dan bahan baku produk manufaktur/industri rakyat (*product contribution*);
2. Pemasok tenaga kerja dan sumber utama infestasi sektor lain (*factor contribution*);
3. Pasar yang besar bagi produk industri domestik baik untuk konsumsi maupun untuk berusaha (*market contribution*);
4. Penghasil devisa (*foreign exchange contribution*).

Penanggung jawab sekaligus simpul koordinasi pada tingkatan nasional dalam pembangunan sektor pertanian adalah Kementerian Pertanian. Sesuai dengan tugas dan fungsinya dikaitkan dengan UU Pemerintahan Daerah, Kementerian Pertanian berperan dalam menetapkan program dan kebijakan-kebijakan, pengaturan, standar, dan norma yang terkait dengan program nasional pembangunan pertanian.²²⁸

Penjabaran program pembangunan pertanian diletakkan sesuai dengan kewenangan pemerintah dengan lebih memberikan peluang kepada partisipasi masyarakat (petani dan swasta), sedangkan pemerintah berupaya menciptakan iklim yang kondusif, sebagai fasilitator dan



ukino, 2013, *Membangun Pertanian Dengan Pemberdayaan Masyarakat Tani: Menanggulangi Kemiskinan*, Pustaka Baru Press, Yogyakarta, hlm. 12
asal 16 UU Pemerintahan Daerah.

motivator. Pembangunan pertanian merupakan pembangunan yang mengintegrasikan pembangunan sektor pertanian (dalam arti luas) dengan pembangunan industri dan jasa terkait yang harus berkembang secara simultan dan harmonis. Industri tersebut mencakup lima sub sistem yakni sub sistem agribisnis hulu, subsistem usaha tani/ternak, subsistem pengolahan, subsistem pemasaran, dan subsistem jasa.

Kebijakan operasional pembangunan pertanian secara umum diimplementasikan sebagai upaya untuk memfasilitasi, melayani, dan mendorong berkembangnya sistem dan usaha agribisnis yang berdaya saing, berkerakyatan, berkelanjutan, dan terdesentralisasi. Setiap upaya yang dilakukan adalah dalam rangka untuk menggerakkan masyarakat agar mendayagunakan sumberdaya dan dana yang ada dalam usaha-usaha agribisnis.

Secara garis besar kewenangan pemerintah pusat di bidang pertanian terbatas kepada aspek pengaturan, penetapan standar, pedoman dan norma. Kewenangan di bidang pertanian merupakan kewenangan dilaksanakan oleh kabupaten/kota. Kewenangan pemerintah pada sub bidang lahan pertanian adalah:²²⁹

1. Penetapan kebijakan, pedoman dan bimbingan pengembangan, rehabilitasi, konservasi, optimasi dan pengendalian lahan pertanian tingkat nasional.



Diagram 3 Huruf AA Matriks Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota, Lampiran UU No. 23 Tahun 2002.

2. Penetapan peta pengembangan, rehabilitasi, konservasi, optimasi dan pengendalian lahan pertanian nasional (lintas provinsi).
3. Pengembangan, rehabilitasi, konservasi, optimasi dan pengendalian lahan pertanian nasional (lintas provinsi).
4. Penetapan dan pengawasan tata ruang dan tata guna lahan pertanian nasional.
5. Penetapan sasaran areal tanam nasional.
6. Penetapan luas baku lahan pertanian yang dapat diusahakan sesuai kemampuan sumberdaya lahan yang ada pada skala nasional

Kemudian pada Pemerintah Provinsi pada sub bidang lahan pertanian kewenangan yang dimiliki meliputi:²³⁰

1. Penetapan kebijakan, pedoman dan bimbingan pengembangan, rehabilitasi, konservasi, optimasi dan pengendalian lahan pertanian tingkat provinsi.
2. Penyusunan peta pengembangan, rehabilitasi, konservasi, optimasi dan pengendalian lahan pertanian wilayah provinsi (lintas kabupaten).
3. Pengembangan, rehabilitasi, konservasi, optimasi dan pengendalian lahan pertanian provinsi (lintas kabupaten).
4. Penetapan dan pengawasan tata ruang dan tata guna lahan pertanian wilayah provinsi.



Diagram 4 Huruf AA Matriks Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota, Lampiran UU Lahan Daerah.

5. Pemetaan potensi dan pengelolaan lahan pertanian wilayah provinsi.
6. Pengaturan dan penerapan kawasan pertanian terpadu wilayah provinsi.
7. Penetapan sentra komoditas pertanian wilayah provinsi.
8. Penetapan sasaran areal tanam wilayah provinsi.
9. Penetapan luas baku lahan pertanian yang dapat diusahakan sesuai kemampuan sumberdaya lahan yang ada pada skala provinsi

Sedangkan pada tingkatan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota adalah:²³¹

1. Penetapan kebijakan, pedoman dan bimbingan pengembangan, rehabilitasi, konservasi, optimasi dan pengendalian lahan pertanian tingkat kabupaten/kota.
2. Penyusunan peta pengembangan, rehabilitasi, konservasi, optimasi dan pengendalian lahan pertanian wilayah kabupaten/kota.
3. Pengembangan, rehabilitasi, konservasi, optimasi dan pengendalian lahan pertanian wilayah kabupaten/kota.
4. Penetapan dan pengawasan tata ruang dan tata guna lahan pertanian wilayah kabupaten/kota.



Diagram 5 Huruf AA Matriks Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota, Lampiran UU Otonomi Daerah.

5. Pemetaan potensi dan pengelolaan lahan pertanian wilayah kabupaten/ kota.
6. Pengembangan lahan pertanian wilayah kabupaten/kota.
7. Pengaturan dan penerapan kawasan pertanian terpadu wilayah kabupaten/kota.
8. Penetapan sentra komoditas pertanian wilayah kabupaten/kota.
9. Penetapan sasaran areal tanam wilayah kabupaten/kota.
10. Penetapan luas baku lahan pertanian yang dapat diusahakan sesuai kemampuan sumberdaya lahan yang ada pada skala kabupaten/kota.

Dalam rangka mendorong partisipasi masyarakat pada pembangunan pertanian, pemerintah baik pusat maupun daerah diarahkan untuk dapat berperan menjalankan fungsi stimulasi, regulasi, dan fasilitasi bagi para petani dan pelaku usaha pertanian agar mampu menjalankan dan mengembangkan usahanya dengan baik. Para pelaku usaha didorong untuk, mengembangkan usahanya secara lebih profesional, efisien, serta mendayagunakan ilmu pengetahuan dan teknologi secara tepat dan ramah lingkungan untuk menghasilkan produk pertanian yang memiliki daya saing tinggi.

C. Kerangka Pikir

Konsep hukum sangat dibutuhkan karena pada dasarnya adalah tentang suatu istilah tertentu. Tiap istilah ditetapkan arti dan maknanya dalam suatu definisi agar digunakan secara



konsisten. Untuk itu, maka perlu dikemukakan konsep-konsep hakikat perlindungan hukum terhadap tanah pangan pertanian yang berkelanjutan dalam penelitian ini. Konsep ini merupakan batasan-batasan dari apa yang perlu diamati atau diteliti agar masalahnya tidak menjadi kabur.

Pada hakikatnya konsep pertanian berkelanjutan adalah *back to nature* atau konsep kembali ke alam, yakni sistem pertanian yang tidak merusak, tidak merubah, serasi, selaras, dan seimbang dengan lingkungan atau pertanian yang patuh dan tunduk pada kaidah-kaidah alamiah. Upaya manusia yang mengingkari kaidah-kaidah ekosistem dalam jangka pendek mungkin mampu memacu produktivitas lahan dan hasil secara maksimal. Namun, dalam jangka panjang biasanya akan berakhir dengan kehancuran lingkungan itu sendiri.²³²

Kemudian Istilah “perlindungan hukum” memiliki dua frasa yakni “perlindungan” dan “hukum” istilah perlindungan hukum yang bila diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris adalah “*legal protection*” atau dalam Bahasa Belanda dikenal dengan istilah “*rechtsbecherming*”. Namun makna keduanya mengandung pengertian hukum yang berbeda dalam memberi makna yang paling tepat dari “Perlindungan Hukum”.

Makna dan batasan-batasan mengenai “perlindungan hukum” jarang dikemukakan oleh pakar hukum, hal ini mungkin saja didasari atas



wit Freastoni dan Sirajuddin *Politik Hukum Perlindungan Lahan Pertanian dan i Petani Sebagai Instrumen Mewujudkan Ketahanan pangan Berkelanjutan di* Jurnal Konstitusi, Vol. III, No. 2, November 2010, hlm. 149.

pandangan umum bahwa orang telah dianggap tahu apa yang dimaksud dengan perlindungan hukum. Konsekwensi dari tidak adanya konsep tersebut akhirnya menimbulkan keragaman penafsiran makna, padahal perlindungan hukum selalu menjadi tema pokok dalam setiap kajian hukum.

Dari persoalan tersebut tetap diperlukan sebuah pijakan untuk masuk ke dalam pembahasan ini. Ada beberapa pengertian terkait perlindungan hukum menurut para ahli, diantaranya dikemukakan Rahardjo²³³ yang memberikan pengertian perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut. Pengalokasian kekuasaan ini dilakukan secara terukur, dalam arti, ditentukan keluasan dan kedalamannya. Kekuasaan yang demikian itulah yang disebut hak. Tetapi tidak di setiap kekuasaan dalam masyarakat bisa disebut sebagai hak, melainkan hanya kekuasaan tertentu yang menjadi alasan melekatnya hak itu pada seseorang.²³⁴

Hadjon merumuskan prinsip perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia dengan cara menggabungkan ideologi Pancasila dengan konsepsi perlindungan hukum ideologi barat. Pendekatan konsep yang dilakukan dengan berdasarkan Pancasila sebagai dasar falsafah dimana



Satjipto Rahardjo, 2003, *Sisi-Sisi Lain Dari Hukum Di Indonesia*, Kompas, al. 121.

Satjipto Rahardjo, 2003, *Ibid.*, *Loc.Cit.*

konsepsi idiologi barat sebagai kerangka pikirnya. Sehingga prinsip perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip Negara hukum yang berdasarkan Pancasila.²³⁵ Terkait dengan masalah PLP2P, maka hukum melakukan perlindungan untuk terjaminnya hak atas pangan bagi segenap rakyat yang merupakan hak asasi manusia sekaligus sebagai upaya membangun ketahanan dan kedaulatan pangan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat secara berkelanjutan.

Persoalan ini berhadapan dengan realitas kebutuhan sosial, ekonomi dan industri mengakibatkan terjadinya degradasi, alih fungsi, dan fragmentasi lahan pertanian pangan sebagai aspek dominan sebagai ancaman terhadap pencapaian ketahanan dan kedaulatan pangan. Sumardjono²³⁶ menegaskan bahwa dalam mencegah alih fungsi tanah diperlukan sikap tegas pemerintah dalam menegakkan kebijakan yang korektif dalam artian kemampuan untuk pengendaliannya.

Telah menjadi jelas dari yang dipaparkan pada BAB I mengenai terjadinya alih fungsi lahan di beberapa daerah, secara realitas adalah *anti-tesis* bagi perlindungan terhadap pertanian berkelanjutan, keduanya saling bertentangan. Dengan demikian akan terjadi kesenjangan antara *das sollen* (keharusan) dan *das sein* (kenyataan). Dengan perkataan lain,



Philipus M. Hadjon, 1987, *Op.Cit.* hlm. 20
Maria S.W. Sumardjono, 2008, *Op.Cit.*, hlm. 34.

muncul disparitas dan diskrepansi antara *law in the books* dan *law in the action*.

Kesenjangan antara *das sollen* dengan *das sein* ini disebabkan adanya perbedaan pandangan dan prinsip antara kepentingan hukum (perlindungan terhadap tanah pertanian pangan) dengan kepentingan sosial, ekonomi dan industri. Atau dengan kata lain hukum menghendaki lahan pertanian dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Di sisi lain, alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian diperlukan untuk mengurangi kelangkaan tanah dan tingginya permintaan tanah untuk non pertanian sebagai akibat penambahan jumlah penduduk dan meningkatnya kebutuhan atas tanah.

Dari uraian tersebut maka dalam penelitian ini, ditentukan tiga variabel dengan indikator-indikatornya adalah sebagai berikut:

1. Perlindungan hukum tanah pertanian pangan dengan indikatornya adalah: (1) Perlindungan Hukum Preventif dan (2) Perlindungan Hukum Represif.
2. Kewenangan pemerintah daerah dengan indikatornya adalah: (1) Atribusi; (2) Delegasi; dan (3) Mandat.
3. Model perlindungan hukum ideal dengan indikatornya adalah: (1) Penatagunaan Tanah; dan (2) Pelaksanaan Perizinan; (3) Penerapan Sanksi.



Dengan demikian, apabila ketiga variabel tersebut telah berfungsi sebagaimana mestinya, maka diharapkan akan terwujud perlindungan tanah pertanian pangan yang berkelanjutan. Adapun kerangka pikir sekaligus menjadi *main mapping* utama yang digambarkan secara lebih sederhana pada bagan kerangka pikir sebagai berikut:

Gambar 1
Bagan Kerangka Pikir



D. Definisi Operasional

Untuk menyeragamkan pengertian dari berbagai istilah yang digunakan dalam penulisan ini, maka penulis menyusun definisi operasional sebagai berikut:

1. Perlindungan hukum adalah pengayoman kepada hak asasi manusia yang diberikan oleh hukum, terkait dengan adanya hak dan kewajiban yang dimiliki oleh manusia sebagai subyek hukum dalam interaksinya dengan sesama manusia serta lingkungannya agar masyarakat dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.
2. Tanah adalah bagian daratan dari permukaan bumi sebagai wujud tutupan bumi baik terbentuk secara alami maupun akibat pengaruh manusia.
3. Pertanian adalah segala sesuatu perusahaan secara konsisten terhadap tanah guna menghasilkan pangan pokok.
4. Tanah pertanian adalah bidang tanah yang digunakan sebagai usaha pertanian dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok.
5. Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, baik yang diolah maupun tidak diolah, diperuntukkan sebagai makanan bagi konsumsi manusia yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan.
6. Berkelanjutan adalah upaya sadar dan terencana, yang memadukan lingkungan hidup, termasuk sumber daya, ke dalam proses



pembangunan untuk menjamin kemampuan kesejahteraan, dan mutu hidup generasi hidup masa kini dan generasi masa depan.

7. Perlindungan tanah pertanian pangan berkelanjutan adalah adalah sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan, dan mengawasi tanah pertanian pangan dan kawasannya secara berkelanjutan.
8. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
9. Perlindungan Hukum Preventif adalah perlindungan hukum yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan melakukan pencegahan sebelum terjadi pelanggaran dengan memberikan rambu-rambu atau batasan dalam melakukan suatu kewajiban.
10. Perlindungan Hukum Represif adalah perlindungan hukum yang diberikan oleh pemerintah berupa sanksi apabila telah terjadi sengketa atau pelanggaran.
11. Kewenangan adalah hak dan kekuasaan penyelenggara untuk mengambil keputusan dan atau tindakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.
12. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat perundang-undang kepada organ pemerintahan.



13. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
14. Mandat pemberian wewenang kepada *mandataris* hanya bertindak untuk dan atas nama *mandans*, dan tanggung jawab akhir dari keputusan yang diambil oleh *mandataris* tetap berada *mandans*.
15. Model ideal adalah keterangan berupa konsep yang sangat diharapkan atau dikehendaki sehingga digunakan sebagai saran atau referensi terhadap suatu masalah.
16. Penatagunaan tanah adalah pola pengelolaan tata guna tanah pertanian pangan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah pertanian pangan sebagai satu kesatuan sistem.
17. Pelaksanaan perizinan adalah suatu tindakan atau pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah.
18. Penerapan sanksi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan sebagai wujud kekuasaan negara dalam pelaksanaan kewajibannya yang mengarahkan dan memaksakan hukum untuk ditaati.

