

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara agraris yang berarti bahwa sektor pertanian memegang peranan penting dalam pembangunan serta upaya mewujudkan kemakmuran rakyat sebagaimana tujuan negara yang tercantum dalam Alinea keempat Pembukaan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945). Berdasarkan Pasal 28A UUD 1945, setiap orang berhak hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya. Kemudian, keberadaan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai sumber daya yang ditujukan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dengan demikian, keberadaan Indonesia sebagai negara agraris pada hakikatnya bertujuan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sebagai negara agraris, Indonesia memiliki sumber daya alam yang melimpah serta dipercaya dapat mendorong perekonomian negeri.

Peran pertanian bagi pembangunan sangat penting, terutama dalam pemenuhan kebutuhan pangan nasional, sehingga pertanian tidak dapat dipisahkan dari upaya pemenuhan hak masyarakat terhadap pangan. Namun demikian, kebutuhan untuk ketahanan pangan nasional ternyata berjalan bersamaan dengan

kebutuhan Pembangunan yang membutuhkan lahan untuk infrastruktur, yang juga memiliki peran penting untuk mewujudkan kemajuan bangsa dan negara. Dalam kaitannya dengan visi ASTA CITA Prabowo-Gibran, ketahanan pangan menjadi pilar utama pembangunan nasional tanpa ketergantungan pada impor pangan. Hal ini menuntut perlindungan lahan pertanian melalui implementasi tegas UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan jo. UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, yang sejalan dengan visi tersebut. Namun, perlindungan ini menghadapi tantangan besar mengingat konversi lahan pertanian yang masif, lemahnya pengawasan, serta minimnya penerapan sanksi bagi pelanggar.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya dikenal dengan istilah UUPA), pemerintah berwenang untuk mengatur dan merencanakan penggunaan, peruntukan, dan pemeliharaan urusan pertanahan. Wewenang inilah yang dimaksud dengan hak menguasai negara. Berdasarkan wewenang tersebut, pemerintah wajib membuat suatu rencana umum mengenai peruntukan dan penggunaan bumi, air, dan ruang udara serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagaimana tercantum dalam Pasal 14 ayat (1) UUPA. Dengan demikian,

pengendalian alih fungsi lahan menjadi bagian strategis dari tugas negara dalam menjaga ketahanan pangan yang juga selaras dengan visi besar ASTA CITA.

Pertumbuhan penduduk dan peningkatan kebutuhan tanah untuk kegiatan pembangunan telah menambah struktur kepemilikan dan penggunaan tanah secara terus-menerus untuk memenuhi kebutuhan perumahan dan pemukiman. Alih fungsi tanah merupakan kegiatan perubahan penggunaan tanah dari suatu kegiatan yang menjadi kegiatan lainnya. Perkembangan struktur industri yang cukup pesat berakibat terkonversinya tanah pertanian secara besar-besaran. Selain untuk memenuhi kebutuhan industri, alih fungsi tanah pertanian juga terjadi secara cepat untuk memenuhi kebutuhan perumahan yang jumlahnya jauh lebih besar. Perubahan fungsi tanah pertanian ke tanah non pertanian dalam realitasnya berkembang sangat cepat yang menyebabkan semakin menurunnya luas lahan sawah di Indonesia yang tentu saja apabila dibiarkan akan memberikan dampak pada menurunnya kemampuan pemenuhan kebutuhan masyarakat akan pangan. Dapat dilihat pada tahun 1995 zaman Orde Baru, telah terjadi peralihan fungsi tanah dari pertanian menjadi non pertanian seluas 22 ribu hektar per tahun.¹ Padahal pada saat itu Pulau Jawa menghasilkan sebesar 60% dari total produksi nasional khususnya

¹ Ferry Riawan, Krisnadi Nasution, Sri Setyadji, 2019, *Wujud Penatagunaan Tanah Dalam Reforma Agraria Yang Berkeadilan dan Berkelanjutan*, Jurnal Akrab Juara, Volume 4 Nomor 5, Surabaya : Universitas 17 Agustus 1945, hlm. 15-26.

beras.²

Tanah pertanian di Indonesia didominasi oleh lahan sawah yang dari tahun ke tahun luas lahan sawah sebagai lahan pertanian pangan terus mengalami pengurangan. Penyusutan lahan pertanian sangat terlihat pada tahun 2007 sampai tahun 2010 khususnya di Pulau Jawa. Berdasarkan data Badan Pertanahan Nasional telah terjadinya penyusutan lahan pertanian, pada tahun 2007 seluas 4,1 juta hektar dan pada tahun 2010 seluas 3,5 juta hektar.³ Pada 2015 hingga 2019 luas lahan sawah mengalami penyusutan sebanyak 628.959 Ha. Lahan pertanian Indonesia terus-menerus mengalami penyusutan luas, terbukti dari luas lahan sawah yang terus berkurang dari waktu ke waktu. Padahal lahan pertanian Indonesia didominasi oleh lahan sawah yang menghasilkan bahan pangan pokok masyarakat Indonesia.⁴ Pada tahun 2024, Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional menerbitkan Keputusan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 446.1/SK-PG.03.03/V/2024 tentang Penetapan Luas Lahan Baku Sawah Nasional Tahun 2024 adalah 7.384.341 ha.⁵

Keadaan alih fungsi lahan ini merupakan kondisi yang mengkhawatirkan karena pemerintah akan kesulitan dalam

² *Ibid.*

³ Aulia, A, "*Statistik Lahan Pertanian Tahun 2015-2019*", 2020, Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian.

⁴ *Ibid.*

⁵ Keputusan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 446.1/SK-PG.03.03/V/2024 tentang *Penetapan Luas Lahan Baku Sawah Nasional Tahun 2024*.

mengupayakan terwujudnya kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan, sementara terpenuhinya kebutuhan pangan di dalam suatu negara merupakan hal yang mutlak harus dipenuhi. Selain itu, pangan juga memegang kebijakan penting dan strategis di Indonesia secara sosial, ekonomi, dan politik. Namun, ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan menghadapi persoalan serius karena ketersediaan lahan pertanian pangan yang dialihfungsikan ke lahan non pertanian terus meningkat. Permasalahan ini menuntut negara yaitu Pemerintah dan Pemerintah Daerah mengambil kebijakan untuk melindungi lahan pertanian pangan agar ketersediaan lahan pertanian pangan dapat terus dipertahankan guna memenuhi kebutuhan hak atas pangan.⁶

Ketua DPR RI Puan Maharani mengungkapkan, ancaman krisis pangan telah menjalar ke seluruh belahan dunia, termasuk Indonesia. Hal ini ditandai dengan lonjakan harga pangan seperti beras dan gula yang kini tengah terjadi. Inflasi beras secara bulanan pada September 2023 mencapai angka 5,61 persen, sekaligus menjadi yang tertinggi dalam lima tahun terakhir. Bahkan, harga beras kualitas medium tahun ini mengalami kenaikan yang tidak biasa, yakni tembus Rp 12.685 per kilogram atau naik 29,6 persen sepanjang 2023.⁷

⁶ Maria S W Sumarjono, 2008, Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Jakarta : Kompas Gramedia, hlm. 95.

⁷ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Alih Fungsi Lahan Sebabkan Krisis Pangan, <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/47110/t/Alih%20Fungsi%20Lahan%20Sebabkan%20Krisis20Pangan>, diakses pada 1 Februari 2024.

Selain itu, melalui pemantauan harga pada Sistem Pemantauan Pasar dan Kebutuhan Pokok (SP2KP), terdapat 338 kota dan kabupaten di Indonesia yang mengalami lonjakan Indeks Perkembangan Harga (IPH) gula. Berkaca pada hal itu, Puan mengingatkan Pemerintah untuk memperhatikan penyebab melambungnya harga beras. Salah satu faktor utama yang disoroti adalah kendala alih fungsi lahan sawah yang terjadi secara massif,⁸ yang mengancam ketahanan pangan nasional.

Upaya strategis dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian dan perlindungan terhadap lahan pertanian produktif perlu didukung oleh suatu peraturan perundang-undangan. Untuk melindungi lahan pertanian pangan secara terus-menerus, telah dibentuk ketentuan UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan jo. UU No. 6 Tahun 2023. Ketentuan ini perlu dijabarkan lebih lanjut oleh Pemerintah Daerah sebagaimana diatur bahwa Provinsi Kabupaten/Kota wajib menetapkan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang salah satunya adalah kewajiban untuk memasukkan kawasan pertanian dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah sehingga keberadaan lahan tersebut dapat dipertahankan secara berkelanjutan.⁹

Sejalan dengan itu, visi ASTA CITA Prabowo-Gibran

⁸ *Ibid.*

⁹ Reno Kusniati, 2013, *Analisis Perlindungan Hukum Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*, Jurnal Inovatif Ilmu Hukum, Jilid 6, Terbitan 2, Fakultas Hukum Jambi, hlm. 4.

mempertegas komitmen untuk menciptakan ketahanan pangan dengan meminimalkan ketergantungan impor. Hal ini hanya dapat dicapai jika lahan pertanian pangan dilindungi melalui penguatan implementasi UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan jo. UU No. 6 Tahun 2023, termasuk percepatan penyusunan peta Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dan penerapan sanksi tegas bagi pelanggaran tata ruang. Sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang No. 41 Tahun 2009, telah dibentuk Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 2012 tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dalam hal ini, fungsi hukum sebagai tindakan afirmatif (*affirmative action*) menjadi upaya strategis untuk meningkatkan kesempatan petani dan pemilik lahan mempertahankan lahannya sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan. Hal tersebut dapat dilakukan melalui pemberian insentif dan penghargaan yang mendorong petani dan pemilik lahan untuk tidak mengalihfungsikan lahan tersebut, sehingga mendukung ketahanan pangan nasional sesuai visi ASTA CITA.

Ketersediaan lahan untuk usaha pertanian merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan kemandirian, ketahanan, kedaulatan pangan nasional. Di sisi lain, secara filosofis lahan memiliki peran dan fungsi sentral bagi masyarakat Indonesia yang bercorak agraris karena memiliki

nilai ekonomis, nilai sosial budaya dan religius.

Permasalahan yang dihadapi saat ini adalah tingginya tekanan terhadap lahan. Hal ini disebabkan oleh peningkatan jumlah penduduk yang masih sekitar 1,49 persen per tahun, 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. Selain itu, rata-rata penguasaan lahan pertanian oleh petani makin sempit disebabkan oleh pewarisan kepemilikan lahan, terjadi juga persaingan tidak seimbang dalam penggunaan lahan, terutama antara sektor pertanian dan non pertanian.¹⁰

Dalam keadaan seperti ini, apabila perencanaan pemanfaatan ruang hanya terfokus pada nilai ekonomi sewa lahan (*land rent economics*), maka tidak ada keseimbangan pembangunan pertanian dengan pembangunan sektor lainnya. Keadaan demikian ini akan terlihat dari makin meningkatnya laju besaran alih fungsi lahan pertanian dari tahun ke tahun. Alih fungsi lahan sawah menjadi lahan non pertanian dari tahun 1999 sampai tahun 2002 diperkirakan seluas 110.000 (seratus

¹⁰ Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Berkelanjutan.

sepuluh ribu) hektar/tahun.¹¹

Alih fungsi lahan pertanian mengakibatkan berbagai dampak langsung dan tidak langsung dan berimplikasi serius berupa dampak negatif terhadap produksi pangan, lingkungan, dan budaya masyarakat yang hidup di bagian hulu dan sekitar lahan yang dialihfungsikan tersebut. Permasalahan semakin kompleks, terutama lahan pertanian pangan subur terdapat di Pulau Jawa yang dimanfaatkan untuk berbagai kepentingan sektor, sementara lahan-lahan di luar Pulau Jawa belum dimanfaatkan secara optimal untuk pertanian pangan karena tingkat kesuburan tanah rendah dan keterbatasan infrastruktur. Dengan demikian alih fungsi lahan pertanian tidak hanya menyebabkan kapasitas memproduksi pangan turun, tetapi merupakan salah satu bentuk investasi yang tidak efektif, degradasi argoekosistem, degradasi tradisi dan budaya pertanian, dan secara perlahan-lahan para pelaku usaha pertanian pangan akan meninggalkan sektor tanaman pangan apabila tidak diimbangi dengan pengendalian alih fungsi, pemberian insentif, dan pemberdayaan masyarakat. Oleh karena itu, penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan pengaturan alih fungsi lahan pertanian pangan merupakan salah satu kebijakan yang sangat strategis.¹² Kebijakan untuk melindungi lahan pertanian pangan berkelanjutan sebenarnya merupakan Langkah awal yang memerlukan tindakan berlanjut yaitu bagaimana substansi

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

ketentuan UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan jo. UU No. 6 Tahun 2023 tersebut dimaknai secara menyeluruh terutama berkaitan dengan politik hukum. Tujuan pembentukan hukum dilakukan agar hukum itu dapat ditegakan dan hukum yang terbentuk diharapkan mampu mengemban misi hukum dalam memberi kepastian, kemanfaatan sekaligus membawa keadilan.

Aturan hukum yang dianggap mendekati perasaan keadilan harus dipenuhi syarat bahwa hukum harus mampu mencerminkan tuntutan hati nurani masyarakat, khususnya perasaan keadilan. Dalam hal ini, ada dua pendekatan yang digunakan untuk menelaah masalah-masalah yang bertalian dengan hukum nasional, yaitu pendekatan sistem dan pendekatan kultur-politis. Melalui pendekatan sistem pembinaan hukum nasional harus dilihat sebagai dimensi politik yang secara konseptual dan kontekstual bertalian erat dengan dimensi-dimensi geopolitik, ekopolitik, demopolitik, sosiopolitik dan kratopolitik. Dengan kata lain, politik hukum tidak berdiri sendiri lepas dari dimensi lainnya, terlebih-lebih jika hukum diharapkan mampu berperan sebagai sarana rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*). Dapat dipahami agenda pembaharuan hukum (*legal reform*) tujuan utamanya adalah untuk menghadirkan norma baru untuk menjawab kebutuhan hukum masyarakat. Jika pembaharuan itu berada di ranah penegakan hukum norma-norma baru diharapkan

mampu menjawab kebutuhan penegakan hukum dan hadir lebih progresif dibandingkan dengan pengaturan yang ada.¹³

Berdasarkan UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan jo. UU No. 6 Tahun 2023, untuk keperluan Kemandirian, Keamanan dan Ketahanan Pangan maka diperlukan Penyelamatan Lahan Pertanian Pangan. Penyelamatan harus segera dilakukan karena laju konversi lahan sawah atau pertanian pangan lainnya sangat cepat. Penyelamatan lahan pertanian pangan dari lahan pangan yang sudah ada atau cadangannya yang disusun berdasarkan kriteria yang mencakup kesesuaian lahan, ketersediaan infrastruktur, penggunaan lahan, potensi lahan dan adanya luasan dalam satuan hamparan (Pasal 9). Amanat undang-undang tersebut perlu ditindaklanjuti dengan mengidentifikasi lahan pertanian yang ada saat ini baik yang beririgasi dan tidak beririgasi. Untuk menghambat laju konversi maka UU ini memerlukan penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B), Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LCP2B) dan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan (KP2B).

Upaya perlindungan LP2B dilakukan melalui pembentukan kawasan (KP2B) yang akan terdiri dari LP2B dan LCP2B dan berbagai unsur pendukungnya. Hal ini bermakna selain sawah maka berbagai unsur pendukung juga perlu diketahui untuk menentukan

¹³ Retno Kusniati, *Op.Cit.*, hlm. 7.

kebijakan atau program yang sesuai. KP2B selanjutnya perlu menjadi bagian integral Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten, sedangkan LP2B dan LC2B diintegrasikan dalam Rencana Tata Ruang rinci. Dalam UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan jo. UU No. 6 Tahun 2023 juga menyatakan lahan pertanian pangan yang akan dilindungi bisa menjadi bagian kawasan maupun membentang di luar Kawasan dan lahan pertanian pangan yang akan dilindungi dapat terdapat di dalam kawasan maupun di luar kawasan.

Sanksi yang harus diterima bagi pelaku alih fungsi tanah yang menyimpang dari aturan, diatur dalam Pasal 72 UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan jo. UU No. 6 Tahun 2023. Sanksi yang akan diterima bagi pejabat pemerintah yang berwenang mengeluarkan izin atas permohonan alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian, namun memberikan izin atas permohonan yang tidak sesuai dengan tata ruang, tidak memenuhi syarat-syarat baik administratif maupun teknis dan melanggar semua ketentuan maka sesuai dengan Pasal 73, pejabat tersebut dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

Ketentuan di atas menunjukkan bahwa pelanggaran UU No.

41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan jo. UU No. 6 Tahun 2023 memberikan implikasi pidana kepada para pelakunya. Kenyataannya, sampai saat ini setelah pemberlakuan undang-undang ini, penerapan sanksi tersebut belum diterapkan bahkan pengendalian alih fungsi lahan pertanian ini belum diketahui secara umum oleh masyarakat sehingga alih fungsi lahan pertanian masih banyak terjadi selain karena ketidaktahuan masyarakat juga terjadi karena kebutuhan masyarakat yang menyebabkan mereka melakukan perubahan alih fungsi lahan pertanian.

Setelah lahirnya UU No. 41 tahun 2009 ternyata penerapan alih fungsi lahan pertanian berjalan sangat lambat karena pemerintah daerah belum konsisten dalam menerbitkan peraturan daerah tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Selain itu, terdapat kendala daerah yang telah membentuk perda namun tidak disertai dengan penetapan peta LP2B sehingga tidak dapat diterapkan dalam izin perubahan penggunaan tanah yang dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan dan belum dapat menjadi acuan bagi pemerintah daerah dalam menerbitkan izin lokasi. Demikian pula setelah lahirnya UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang mengatur pula tentang LP2B dan penerbitan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) yang merupakan pengganti izin lokasi, konsistensi dalam penerapan aturan larangan alih fungsi lahan pertanian berdasarkan UU No. 41 Tahun 2009 dan UU No. 11 Tahun 2020 belum optimal.

Dikarenakan adanya kegiatan alih fungsi tanah yang terus bertambah, maka perlu dilakukan pengendalian melalui izin perubahan penggunaan tanah.

Berdasarkan pemaparan di atas, maka isu penelitian yaitu pengaturan dan implementasi pengendalian alih fungsi lahan pertanian yang belum menerapkan prinsip keseimbangan pembangunan dan kepentingan masyarakat atas tanah yang menyebabkan peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dan pengkajian lebih lanjut mengenai hakikat pengendalian alih fungsi lahan pertanian.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana politik hukum pengaturan pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Indonesia?
2. Bagaimanakah kewenangan Badan Pertanahan Nasional dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Indonesia?
3. Bagaimanakah pengaturan pengendalian alih fungsi lahan pertanian yang ideal?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis dan menemukan konstruksi politik hukum pengaturan pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Indonesia.
2. Untuk menganalisis dan mengembangkan kewenangan Badan Pertanahan Nasional dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Indonesia.
3. Untuk menganalisis dan menemukan pengaturan pengendalian alih fungsi lahan pertanian yang ideal.

Kegunaan penelitian ini adalah:

1. Untuk memberikan masukan kepada pengembangan konsep dan teori berkenaan dengan larangan alih fungsi lahan pertanian.
2. Untuk memberikan masukan kepada instansi terkait dengan upaya mewujudkan keadilan melalui larangan alih fungsi lahan pertanian.
3. Untuk memberikan masukan pengaturan pengendalian alih fungsi lahan pertanian yang ideal.

D. Originalitas Penelitian

Nama Penulis	:	Rahayu Subekti
Judul Tulisan	:	Politik Hukum Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan
Kategori	:	Disertasi
Tahun	:	2019
Perguruan Tinggi	:	Universitas Sebelas Maret

Uraian	Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian
Isu dan Permasalahan	: Faktor-faktor yang melatarbelakangi pengaturan pengendalian alih fungsi lahan pertanian dalam rangka ketahanan pangan	Pengaturan dan implementasi pengendalian alih fungsi lahan pertanian yang belum menerapkan prinsip keseimbangan pembangunan dan kepentingan masyarakat atas tanah
Teori pendukung	: Teori negara kesejahteraan, teori keadilan, teori bekerjanya hukum Chambliss Seidman, teori moralitas hukum/ <i>legal morality</i> , teori sistem hukum	Teori negara hukum, teori kewenangan, teori keberlakuan hukum
Metode penelitian	: Yuridis empiris	Yuridis normatif
Pendekatan	: Kualitatif yang bersifat deskriptif	Pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan historis, pendekatan kasus, pendekatan perbandingan
Novelti atau temuan	: Upaya ketahanan pangan	analisis dan usulan harmonisasi kewenangan antara pemerintah daerah, instansi pemberi izin, dan BPN dalam pengelolaan perizinan terkait alih fungsi lahan
Desain Novelti atau Temuan	: Analisis faktor-faktor yang menyebabkan politik hukum	Analisis substansi peraturan perundang-undangan yang berkaitan

pengendalian alih fungsi tanah pertanian untuk mewujudkan ketahanan pangan	dengan alih fungsi lahan pertanian.
--	-------------------------------------

Nama Penulis	:	Ni Made Trigunasih
Judul Tulisan	:	Pemetaan Alih Fungsi Lahan Sawah Untuk Kelestarian Subak Dalam Menunjang Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kota Denpasar
Kategori	:	Disertasi
Tahun	:	2015
Perguruan Tinggi	:	Universitas Udayana

Uraian	Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian
Isu dan Permasalahan	: RTHK di beberapa Lokasi subak, banyak dilanggar untuk bangunan dan industri, sehingga keberadaan subak perlu dilestarikan agar ketahanan pangan berkesinambungan	Pengaturan dan implementasi pengendalian alih fungsi lahan pertanian yang belum menerapkan prinsip keseimbangan pembangunan dan kepentingan masyarakat atas tanah
Teori pendukung	: Teori alokasi lahan	Teori negara hukum, teori kewenangan, teori keberlakuan hukum
Metode penelitian	: Kualitatif	Yuridis normatif
Pendekatan	: Kuantitatif	Pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan historis, pendekatan kasus, pendekatan perbandingan
Novelti atau temuan	: Data alih fungsi lahan sawah Kota Denpasar berdasarkan Citra Landsat	analisis dan usulan harmonisasi kewenangan antara pemerintah daerah, instansi pemberi izin, dan BPN dalam pengelolaan perizinan terkait alih fungsi lahan
Desain Novelti atau Temuan	: Analisis spasial terhadap data pemetaan digital dengan menggunakan	Analisis substansi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan alih fungsi lahan

program perangkat lunak ArcGIS untuk kelestarian sumber daya lahan	pertanian.
--	------------

Nama Penulis	:	Krisdyatmiko
Judul Tulisan	:	Dampak Sosial Dan Ekonomi Alih Fungsi Lahan Pertanian Ke Non Pertanian (Studi Kasus Di Desa Sariharjo, Kecamatan Ngaglik, Kabupaten Sleman)
Kategori	:	Disertasi
Tahun	:	2015
Perguruan Tinggi	:	Universitas Gadjah Mada

Uraian	Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian
Isu dan Permasalahan	: Pemerintah Kabupaten Sleman pun menaruh perhatian serius akan tingginya alih fungsi lahan ini dengan merumuskan berbagai kebijakan dan strategi komunikasi pembangunan untuk mensosialisasikannya	Pengaturan dan implementasi pengendalian alih fungsi lahan pertanian yang belum menerapkan prinsip keseimbangan pembangunan dan kepentingan masyarakat atas tanah
Teori pendukung	: Teori kebijakan	Teori negara hukum, teori kewenangan, teori keberlakuan hukum
Metode penelitian	: Kualitatif	Yuridis normatif
Pendekatan	: Deskriptif	Pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan historis, pendekatan kasus, pendekatan perbandingan
Novelti atau temuan	: Dampak sosial dan ekonomi akibat alih fungsi lahan	analisis dan usulan harmonisasi kewenangan antara pemerintah daerah, instansi pemberi izin, dan BPN dalam pengelolaan perizinan terkait alih

		fungsi lahan
Desain Novelty atau Temuan	: Analisis dampak sosial dan ekonomi akibat alih fungsi lahan.	Analisis substansi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan alih fungsi lahan pertanian.

Nama Penulis	:	Rossi Prabowo
Judul Tulisan	:	Alih Fungsi Lahan Pertanian Dan Dampaknya Terhadap Air Tanah Pada Pemukiman Di Kota Semarang
Kategori	:	Disertasi
Tahun	:	2022
Perguruan Tinggi	:	Universitas Diponegoro

Uraian	Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian
Isu dan Permasalahan	: Kondisi kualitas air tanah, status mutu dan indeks kualitas air serta upaya pengelolaan lingkungan yang tepat untuk wilayah hasil konversi lahan pertanian sawah menjadi lahan non pertanian berupa pemukiman	Pengaturan dan implementasi pengendalian alih fungsi lahan pertanian yang belum menerapkan prinsip keseimbangan pembangunan dan kepentingan masyarakat atas tanah
Teori pendukung	: Teori <i>sampling</i>	Teori negara hukum, teori kewenangan, teori keberlakuan hukum
Metode penelitian	: Deskriptif eksploratif	Yuridis normatif
Pendekatan	: kualitatif dan kuantitatif	Pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan historis, pendekatan kasus, pendekatan perbandingan
Novelti atau temuan	: Alih fungsi lahan pertanian dan dampaknya terhadap air tanah pada pemukiman di Kota	analisis dan usulan harmonisasi kewenangan antara pemerintah daerah, instansi pemberi izin, dan BPN dalam pengelolaan

Semarang		perizinan terkait alih fungsi lahan
Desain Novelti atau Temuan	: Analisis pada wilayah alih fungsi lahan pertanian sawah menjadi lahan non-pertanian berupa permukiman	Analisis substansi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan alih fungsi lahan pertanian.

Nama Penulis	:	Erfian Nur Dirman
Judul Tulisan	:	Perlindungan Hukum Terhadap Tanah Pertanian Pangan Yang Berkelanjutan Dalam Perspektif Otonomi Daerah
Kategori	:	Disertasi
Tahun	:	2018
Perguruan Tinggi	:	Universitas Hasanuddin

Uraian	Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian
Isu dan Permasalahan	: Fenomena hukum terhadap perlindungan tanah pertanian yang berkelanjutan dalam perspektif otonomi daerah	Pengaturan dan implementasi pengendalian alih fungsi lahan pertanian yang belum menerapkan prinsip keseimbangan pembangunan dan kepentingan masyarakat atas tanah
Teori pendukung	: Teori perlindungan hukum, teori kewenangan, teori hukum integrative	Teori negara hukum, teori kewenangan, teori keberlakuan hukum
Metode penelitian	: Normatif	Yuridis normatif
Pendekatan	: pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual	Pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan historis, pendekatan kasus, pendekatan perbandingan
Novelti atau temuan	: Perlindungan hukum terhadap tanah pertanian secara berkelanjutan penting dilaksanakan untuk menjamin ketersediaan pangan	analisis dan usulan harmonisasi kewenangan antara pemerintah daerah, instansi pemberi izin, dan BPN dalam pengelolaan perizinan terkait alih fungsi lahan

	dan ketersediaan lapangan kerja	
Desain Novelti atau Temuan	: Analisis perlindungan tanah pertanian yang berkelanjutan dalam perspektif otonomi daerah	Analisis substansi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan alih fungsi lahan pertanian.

E. Landasan / Konseptual

1. Landasan Teori

a. Teori Negara Hukum

Negara hukum merupakan konsep yang berawal dari konsep yang berawal dari istilah nomokrasi yang berkembang dari pemikiran barat. Istilah nomokrasi tersebut berasal dari kata “*nomos*” yang artinya norma dan *cratos* yang artinya kekuasaan. Negara hukum merupakan suatu konsep pemerintahan negara yang didasarkan atas hukum.¹⁴

Negara hukum dalam pandangan Arisitoteles adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya dan sebagian besar dari keadilan tersebut diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan antar

¹⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Tata Hukum Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, hlm. 153.

warga negaranya.¹⁵

Dalam perkembangannya, penerapan paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dengan konsep *rechtstaat* dan *the rule of law*. Konsep negara hukum Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu *rechtstaat*, sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep negara hukum dikembangkan oleh A.V. Dicey dengan sebutan *rule of law*. Dalam pandangan Julius Stahl, negara hukum dalam istilah *rechtstaats* mencakup 4 (empat) elemen penting yaitu perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan Undang-undang dan Peradilan Tata Usaha Negara. Adapun A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah "*rule of law*", yaitu *Supremacy of law*, *equality before the law* dan *due process of law*.¹⁶

Negara hukum menurut F.R Bothlingk adalah "*De taat waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht*" (negara, di mana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh suatu kehendak hukum). Lebih lanjut disebutkan bahwa dalam rangka merealisasikan pembatasan pemegang kekuasaan tersebut maka diwujudkan dengan cara, "*Enerzijds in een binding van rechter administratie aan de wet, anderzijds in een*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

begrenzing van de bevoegdheden van de wetgever”, (di satu sisi keterikatan hakim dan pemerintah terhadap undang-undang, dan disisi lain pembatasan kewenangan oleh pembuat undang-undang).¹⁷

Pandangan selanjutnya tentang negara hukum dikemukakan oleh A.Hamid S. Attamimi yang mengutip pandangan Burkens, bahwa negara hukum (*rechstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum sehingga oleh Philipus M. Hadjon ide *rechtsstaat* cenderung diarahkan ke positivisme hukum yang membawa konsekuensi bahwa hukum harus dibentuk secara sadar oleh badan pembentuk undang-undang. Dalam negara hukum segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to law*). Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah.¹⁸

Konsepsi atau ide negara hukum, berhadapan secara kontroversial dengan negara-negara kekuasaan (negara dengan pemerintahan absolut) sehingga pada hakikatnya keduanya menjadi perdebatan yang terus-menerus selama berabad-abad dari para sarjana dan ahli filsafat tentang negara dan hukum yang berkaitan tentang hakikat, asal mula, tujuan negara, dan sebagainya.

¹⁷ Ni'matul Huda, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press, hlm. 1.

¹⁸ *Ibid.*

Namun yang menjadi inti dari pembahasan ini adalah sumber bagi negara untuk mendapatkan kekuasaannya dalam rangka mengadakan tindakan-tindakannya sehingga ditaati oleh rakyat.¹⁹

Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa negara hukum dapat dimaknai dalam arti sempit (formal) dan dalam arti luas (materil). Negara hukum dalam arti formal (sempit) adalah negara yang memiliki tujuan dan fungsi hanya menjaga agar tidak terjadi pelanggaran terhadap ketentraman dan kepentingan umum sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi hukum secara tertulis di suatu negara. Negara bertugas melindungi jiwa, benda, atau hak asasi warganya secara pasif sehingga tidak melakukan intervensi dalam bidang perekonomian atau penyelenggaraan kesejahteraan rakyat, karena yang berlaku dalam lapangan ekonomi adalah prinsip "*laissez faire laieszealler*". Dalam pandangan Utrecht, negara dalam arti sempit hanya mempunyai tugas primer untuk melindungi dan menjamin kedudukan ekonomi dari golongan penguasa (*rulling class*). Konsep negara hukum formal ini hanya memberikan kedudukan kepada negara sebagai penjaga malam.²⁰

Selanjutnya, negara hukum dalam arti materil (luas modern) yang dikenal dengan istilah *welfare state* (*wolvaar staat*),

¹⁹ A. Mukthie Fadjar, 2004, *Tipe Negara Hukum*, Malang : Bayumedia Publishing, hlm. 10.

²⁰ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, hlm. 56.

(*wehlfarstaat*), adalah negara yang bertugas menjaga keamanan dalam arti kata seluas-luasnya, yaitu keamanan sosial dan menyelenggarakan kesejahteraan umum bagi masyarakat, berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang benar dan adil sehingga hak-hak asasi warga negaranya benar-benar terjamin dan terlindungi.²¹

W. Friedmann dalam bukunya *Law in Changing Society* juga berpendapat bahwa *rule of law* dapat dipakai dalam arti formal (*in the formal sense*) dan dalam arti materiil (*ideology sense*). *Rule of law* dalam arti formal tidak lain artinya daripada *organized public power* atau kekuasaan umum yang terorganisasi sehingga setiap negara pun mempunyai *rule of law*, walaupun negara totaliter sekalipun. Adapun *rule of law* dalam arti yang materiil adalah *rule of law* yang merupakan *rule of just law* dan inilah yang dimaksud dengan menegakkan *rule of law* yang sebenarnya.²²

Untuk Indonesia, konsep negara hukum yang dianut adalah negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang dapat dirumuskan baik secara materiil maupun yuridis formal. Rumusan secara materiil negara hukum Pancasila didasarkan cara pandang (*paradigm*) bangsa Indonesia dalam bernegara yang bersifat integralistik khas Indonesia, yaitu asas kekeluargaan yang maknanya ialah bahwa yang diumumkan adalah rakyat banyak, namun harkat dan martabat manusia tetap dihargai, dan paradigma

²¹ *Ibid.*, hlm. 57.

²² Padmo Wahjono, 1989, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Jakarta : Ind-hill co, hlm. 153-155.

tenta hukum yang berfungsi pengayoman yaitu menegakkan demokrasi termasuk mendemokrasikan hukum, berkeadilan sosial, dan berperikemanusiaan.²³

Atas dasar paradigma bangsa Indonesia tentang negara dan hukum, rumusan secara materiil negara hukum pancasila menurut Padmo Wahjono adalah suatu kehidupan berkelompok bangsa Indonesia, atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan didorong oleh keinginan yang luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas dalam arti merdeka, berdaulat, bersatu, bersatu, adil, dan makmur, yang didasarkan hukum baik yang tertulis maupun yang tidak sebagai wahana untuk ketertiban dan kesejahteraan dengan fungsi pengayoman dalam arti menegakkan demokrasi, perikemanusiaan, dan keadilan sosial.²⁴

Konsep Negara hukum (*rechtsstaat*) di kembangkan oleh S.W. Couwenberg menjadi sepuluh unsur seperti dikutip oleh Philipus M. Hadjon, yaitu sebagai berikut:²⁵

- a) Pemisahan antara negara dengan masyarakat sipil, pemisahan kepentingan umum dengan kepentingan khusus perorangan, dan pemisahan antara hukum publik dan privat.
- b) Pemisahan antara negara dan gereja.
- c) Adanya jaminan atas hak-hak kebebasan sipil.
- d) Persamaan terhadap undang-undang.
- e) Adanya konstitusi tertulis sebagai dasar kekuasaan negara dan dasar sistem hukum.
- f) Pemisahan kekuasaan berdasarkan trias politica dan system *checks and balances*.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*, hlm. 156.

²⁵ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya : Bina Ilmu, hlm.75.

- g) Asas legalitas.
- h) Ide tentang aparat pemerintahan dan kekuasaan kehakiman yang tidak memihak dan netral.
- i) Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap penguasa oleh pengadilan yang bebas dan tidak memihak dan berbarengan dengan prinsip tersebut diletakkan prinsip tanggung gugat Negara secara yuridis.
- j) Prinsip pembagian kekuasaan, baik yang bersifat teritorial maupun vertikal.

Dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa sebuah negara hukum ditandai dengan adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar 1945, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa. Dalam paham negara hukum tersebut hukum yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara sehingga yang memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah itu sendiri sesuai dengan prinsip *the rule of law* yang berarti bahwa kekuasaan yang dijalankan oleh hukum.

b. Teori Tanggung Jawab

Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa: “seseorang bertanggung jawab secara

hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subyek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan.²⁶ Lebih lanjut Hans Kelsen menyatakan bahwa:²⁷ “Kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum disebut kekhilafan (*negligence*); dan kekhilafan biasanya dipandang sebagai satu jenis lain dari kesalahan (*culpa*), walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan menghendaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan.”

Hans Kelsen selanjutnya membagi mengenai tanggung jawab terdiri dari:²⁸

1. Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;
2. Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
3. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian;

²⁶ Hans Kelsen, 2007, *General Theory Of Law and State, Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*, Jakarta : BEE Media Indonesia, hlm. 81.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 83.

²⁸ Hans Kelsen, 2006, *Teori Hukum Murni*, Bandung : Nuansa & Nusa Media, hlm. 140.

4. Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggungjawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.

Tanggung jawab dalam kamus hukum dapat diistilahkan sebagai *liability* dan *responsibility*, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik.²⁹ Teori tanggung jawab lebih menekankan pada makna tanggung jawab yang lahir dari ketentuan peraturan perundang-undangan sehingga teori tanggungjawab dimaknai dalam arti *liability*,³⁰ sebagai suatu konsep yang terkait dengan kewajiban hukum seseorang yang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatannya bertentangan dengan hukum.

Dalam penyelenggaraan suatu Negara dan pemerintahan, pertanggungjawaban itu melekat pada jabatan yang juga telah dilekati dengan kewenangan, dalam perspektif hukum publik, adanya kewenangan inilah yang memunculkan adanya pertanggungjawaban sejalan dengan prinsip umum; "*geenbevegedheid zonder verantwoordelijkheid; thereis no authority without responsibility; la sulthota bila mas-uliya*" (tidak ada kewenangan tanpa

²⁹ HR. Ridwan, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, hlm. 337.

³⁰ Busyra Azheri, 2011, *Corporate Social Responsibility dari Voluntary menjadi Mandotary*, Jakarta : Raja Grafindo Perss, hlm. 54.

pertanggungjawaban).³¹

Menurut Abdulkadir Muhammad teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (*tort liability*) dibagi menjadi beberapa teori, yaitu:³²

- a. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intentional tort liability*), tergugat harus sudah melakukan perbuatan sedemikian rupa sehingga merugikan penggugat atau mengetahui bahwa apa yang dilakukan tergugat akan mengakibatkan kerugian.
- b. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*), didasarkan pada konsep kesalahan (*concept of fault*) yang berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampur baur (*interminglend*).
- c. Tanggung jawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*strict liability*), didasarkan pada perbuatannya baik secara sengaja maupun tidak sengaja.

c. Teori Kewenangan

Kata kewenangan memiliki arti hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Istilah kewenangan tidak dapat disamakan dengan istilah urusan karena kewenangan dapat

³¹ *Ibid.*, hlm. 352.

³² Abdulkadir Muhammad, 2010, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Jakarta : Citra Aditya Bakti, hlm. 336.

diartikan sebagai hak dan kewajiban untuk menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen (pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan dan pengawasan) atas suatu objek tertentu yang ditangani oleh pemerintah.³³ Wewenang atau kewenangan merupakan suatu tindakan hukum yang diatur dan diberikan kepada suatu jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mengatur jabatan yang bersangkutan.³⁴

Dalam konsep hukum tata negara, kewenangan atau wewenang dideskripsikan sebagai "*rechtsmacht*" (kekuasaan hukum). Dalam hukum publik, wewenang terkait kekuasaan terdapat sedikit perbedaan antara kewenangan (*authority, gezag*) adalah apa yang disebut sebagai kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif. Adapun wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu dari kewenangan. Kewenangan dalam bidang kekuasaan kehakiman atau kekuasaan mengadili lazim disebut kompetensi atau yurisdiksi.³⁵

Di Belanda, konsep *bevoegdheid* dipergunakan baik dalam lapangan hukum publik, oleh karena itu *bevoegdheid* tidak memiliki watak

³³ Agussalim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintahan Daerah : Kajian Politik Hukum*, Bogor : Ghalia Indonesia, hlm. 95.

³⁴ Habib Adjie, 2008, *Hukum Notaris Indonesia, Tafsir Tematik Terhadap UU No.30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Bandung : Refika Aditama, hlm. 77.

³⁵ Philupus M. Hadjon, 1997, *Tentang Wewenang*, Yuridika, Volume No.5 & 6, Tahun XII, September-Desember, hlm. 1.

hukum.³⁶ Hal ini berbeda di Indonesia, karena konsep wewenang di Indonesia selalu dimaknai sebagai konsep hukum publik sebab wewenang selalu dikaitkan dengan penggunaan kekuasaan. Hal ini dikemukakan oleh S. Prajudi Atmosudirdjo yang menyatakan wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan semua tindakan di dalam lapangan hukum publik, sedangkan kekuasaan untuk melakukan tindakan dalam lapangan hukum privat disebut hak.³⁷

Wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas tiga komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Komponen pengaruh dimaksudkan, bahwa penggunaan wewenang bertujuan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum; komponen dasar hukum dimaksudkan, bahwa wewenang itu harus didasarkan pada hukum yang jelas; dan komponen konformitas hukum menghendaki bahwa wewenang harus memiliki standar yang jelas (untuk wewenang umum), dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Secara yuridis, wewenang merupakan kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk melakukan perbuatan yang menimbulkan akibat hukum.³⁸

Seperti yang telah dikemukakan di atas, bahwa dalam hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan

³⁶ S.Prajudi Admosudirjo, 1998, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Ghalia Indonesia, hlm. 76.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

pemerintahan. Kekuasaan merupakan suatu kemampuan individu atau kelompok untuk melaksanakan kemauannya meskipun menghadapi pihak lain yang menentangnya.³⁹ Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan merupakan kewenangan yang sah. Pejabat (organ) dalam mengeluarkan Keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Wewenang bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dibagi menjadi :⁴⁰

- a. Kewenangan yang bersifat atributif (orisinil), yaitu pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan (*atributie: toekenning van een bestuursbevoegdheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*). Kewenangan atributif bersifat permanen atau tetap ada, selama undang-undang mengaturnya. Dengan kata lain wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata negara, atributif ini di tunjukan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atributif ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi/undang-undang dasar atau peraturan perundang-undangan.

³⁹ Peter Mahmud Marzuki, 2014, *Pengantar Ilmu Hukum*, Edisi Revisi, Jakarta : Kencana Pranadamedia Group, hlm. 32.

⁴⁰ Ridwan HR., 2010, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Jakarta : Kencana Pranadamedia Group, hlm. 32.

- b. Kewenangan yang bersifat non atributif (non orisinil) yaitu kewenangan yang diperoleh karena pelimpahan wewenang dari aparat yang lain. Kewenangan non atributif bersifat incidental dan berakhir jika pejabat yang berwenang telah menariknya kembali. Penyerahan sebagian dari wewenang pejabat atasan kepada bawahan tersebut membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan wewenang ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab, dan sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam politik hukum, pelimpahan wewenang atau kewenangan yang bersifat non atributif dibedakan menjadi dua macam yaitu mandat dan delegasi. Dalam pelimpahan wewenang secara mandat terjadi ketika organ pemerintah mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya, mandat yang beralih hanya sebagian wewenang, pertanggungjawaban tetap pada mandans. Hal ini dijelaskan Ridwan HR bahwa pada mandat, penerima mandat, mandataris bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (mandans) tanggung jawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada mandans.⁴¹

Pelimpahan wewenang secara delegasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintah dari satu organ pemerintahan kepada organ

⁴¹ Philipus M. Hadjon, 1998, *Tentang Wewenang, Makalah pada Penataran Hukum Administrasi*, Surabaya: Fakultas Hukum Airlangga, hlm. 9-10.

pemerintahan yang lain (*delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*) yang beralih adalah seluruh wewenang dari delegans, maka yang bertanggung jawab sepenuhnya adalah delegataris.⁴² Syarat-syarat delegasi menurut Hadjon adalah:⁴³

- a) Delegasi harus definitif dan pemberian delegasi (*delegans*) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.

Jadi secara umum, Ridwan HR mengutip pendapat H.D. van Wijk dan Willem Konijnenbelt yang mendefinisikan sumber kewenangan ada 3 (tiga) yaitu sebagai berikut:⁴⁴

- a) *Attributie: toekenning van een bestuursbevoegdheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*; (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada pemerintahan);
- b) *Delegatie: overdracht van een bevoegdheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*; (delegasi adalah pelimpahan

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Ridwan HR., 2007, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, hlm. 104.

wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan ke organ pemerintahan lainnya);

- c) *Mandaat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegdheid namens hem uitoefenen door een ander.* (tidak adanya suatu pelimpahan wewenang dari Badan atau pejabat yang satu kepada pejabat lain).

Atribusi, delegasi dan mandat adalah bentuk kewenangan organ (institusi) pemerintah yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Dalam hal kewenangan tidak ada maka tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.

d. Teori Konflik

Teori konflik adalah teori yang memandang bahwa perubahan sosial tidak terjadi melalui proses penyesuaian nilai-nilai yang membawa perubahan, tetapi terjadi akibat adanya konflik yang menghasilkan kompromi-kompromi yang berbeda dengan kondisi semula.⁴⁵ Teori ini didasarkan pada pemilikan sarana-sarana produksi sebagai unsur pokok pemisahan kelas dalam masyarakat. Teori konflik muncul sebagai reaksi dari munculnya teori structural fungsional. Pemikiran yang paling berpengaruh atau menjadi dasar dari teori konflik ini adalah pemikiran Karl Marx. Pada tahun 1950-an dan 1960-an, teori konflik mulai merebak. Teori konflik menyediakan

⁴⁵ Bernard Raho, 2007, *Teori Sosiologi Modern*, Jakarta : Prestasi Pustaka Publisher, hlm. 54.

alternatif terhadap teori struktural fungsional.⁴⁶

Pada saat itu Marx mengajukan konsepsi mendasar tentang masyarakat kelas dan perjuangannya. Marx tidak mendefinisikan kelas secara panjang lebar tetapi ia menunjukkan bahwa dalam masyarakat, pada abad ke- 19 di Eropa di mana dia hidup, terdiri dari kelas pemilik modal (*bourgeois*) dan kelas pekerja miskin sebagai kelas proletar. Kedua kelas ini berada dalam suatu struktur sosial hirarkis, kaum bourgeois melakukan eksploitasi terhadap kaum proletar dalam proses produksi. Eksploitasi ini akan terus berjalan selama kesadaran semu eksis (*false consciousness*) dalam diri proletar, yaitu berupa rasa menyerah diri, menerima keadaan apa adanya tetap terjaga. Ketegangan hubungan antara kaum proletary dan kaum borjuis mendorong terbentuknya gerakan sosial besar, yaitu revolusi. Ketegangan tersebut terjadi jika kaum proletar telah sadar akan eksploitasi kaum borjuis terhadap mereka.⁴⁷

Konflik secara etimologis adalah pertengkaran, perkelahian, perselisihan tentang pendapat atau keinginan; atau perbedaan; pertentangan berlawanan dengan; atau berselisih dengan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) konflik mempunyai arti percekcoakan; perselisiah; dan pertentangan. Sedangkan menurut kamus sosiologi konflik bermakna *the overt struggle between*

⁴⁶ Fred Schwarz, 1960, *You Can Trust the Communists*, Englewood Cliffs New Jersey : Prentice-Hall, Inc, hlm. 71

⁴⁷ Tom Bottomore, dkk, 1979, *Karl Marx : Selected Writings in Sociology and Social Philisophy*, Victoria : Penguin Books, hlm. 34.

individuals or groups within a society, or between nation states,⁴⁸ yakni pertentangan secara terbuka antara individu-individu atau kelompok-kelompok di dalam masyarakat atau antara bangsa-bangsa. Dengan demikian yang dimaksud dengan teori konflik adalah *any theory or collection of theories that emphasizes the role of conflict, especially between groups and classes, in human societies*⁴⁹ (beberapa teori atau sekumpulan teori yang menjelaskan tentang peranan konflik, terutama antara kelompok-kelompok dan kelas-kelas dalam kehidupan sosial masyarakat).

e. Teori Integrasi

Bredemeier memberi sebuah pernyataan, yakni: *"It is important to distinguish between two kinds of enterprises relating sociology and law: one is denoted by the phrase sociology of the law, the other by sociology in the law..."*.⁵⁰ Maksud dari pernyataan tersebut, Bredemeier memberikan penegasan bahwa diperlukan pembedaan antara dua jenis usaha yang menghubungkan antara sosiologi dan hukum. Pembedaan tersebut yakni:⁵¹

1. Sosiologi Tentang Hukum adalah menjadikan hukum sebagai fokus dari investigasi yang bersifat sosiologis. Tujuannya adalah menggambarkan arti penting dari hukum terhadap

⁴⁸ David Jary dan Julia Jary, 1991, *Sociology Dictionary*, New York : Harper Collins, hlm. 76

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 77

⁵⁰ Yesmil Anwar dan Adang, 2008, *Pengantar Sosiologi Hukum*, Jakarta : Penerbit Grasindo, hlm. 111.

⁵¹ *Ibid.*, hlm.112.

masyarakat luas atau menggambarkan proses-proses internalnya atau bahkan kedua-duanya.

2. Sosiologi Dalam Hukum adalah memfasilitasi pelaksanaan hukum dari fungsi-fungsinya. Tujuan yang kedua ini tergantung dari yang pertama. Dalam hal ini, pengetahuan sosiologis yang digunakan adalah pengetahuan sosiologis tentang berbagai fungsi hukum dan mekanisme pelaksanaan fungsi tersebut.

Kemudian, Bredemeier menjelaskan bahwa ketika hukum bekerja dalam sebuah tatanan sosial, maka hukum akan selalu mendapatkan asupan dari bidang-bidang yang lain seperti bidang ekonomi, politik, dan budaya. Asupan yang diterima oleh hukum itu menjadi masukan (*input*) dan keluaran (*output*) yang dikembalikan ke dalam masyarakat.⁵² Teori ini serupa dengan teori sibernetika Talcott Parsons, yang mana menjelaskan bahwa; di dalam sebuah masyarakat, terdapat berbagai macam sub sistem, dimana antara sub sistem satu dengan sub sistem lainnya saling berkaitan dan saling mempengaruhi satu sama lain. Sub sistem sebagaimana dimaksud meliputi sub sistem antara lain adalah, sub sistem budaya, sub sistem sosial, sub sistem politik dan sub sistem ekonomi.⁵³ Sub sistem dalam teori ini akan saling berkaitan satu sama lain, sama seperti integrasi *input process*

⁵² Rodiyah, 2012, *Aspek Demokrasi Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Perspektif Socio-Legal*, Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Volume 41, Nomor 1, Universitas Diponegoro, hlm.147.

⁵³ Adhi Putra Satria, 2020, *Sibernetika Talcott Parsons: Suatu Analisis Terhadap Pelaksanaan Omnibus Law dalam Pembentukan Undang-Undang Cipta Lapangan Kerja di Indonesia*, Jurnal Indonesia State Law Review, Volume 2, Nomor 2, Semarang : Universitas Negeri Semarang, hlm. 114.

output Bredemeier.

Jika melihat pada aspek pembentukan perundang-undangan dalam perspektif sosiologis, Teori Integrasi ini tentu merupakan teori yang sangat umum diterapkan kepada undang-undang yang ada di Indonesia, karena teori ini memberikan penjelasan bahwa hukum akan selalu mendapatkan asupan (*input*) dari berbagai bidang keilmuan, dan akan dikeluarkan ke dalam Masyarakat dengan berupa manfaat dari berbagai bidang keilmuan sebelumnya, yakni ekonomi, politik, dan budaya. Lalu, Bredemeier menyatakan bahwa: *"The law function of the last is the orderly resolution of conflict. As this implies, "the law" (the clearest model of which J. Shall taketo be the court system) is brought into operation after there violted by someone else"*.⁵⁴ Maksudnya, ketika pada realitanya hukum telah berfungsi sebagai faktor pengintegrasian masyarakat, maka hukum harus mampu menyelesaikan konflik-konflik yang ada secara tertib dan kondusif, sesuai dengan fungsi hukum itu sendiri, yakni menciptakan sebuah keteraturan dalam masyarakat.

f. Teori Keberlakuan Hukum

Berlakunya hukum dapat dilihat dari berbagai perspektif, seperti perspektif filosofis, yuridis normatif dan sosiologis, perspektif filosofis, berlakunya hukum jika sesuai dengan cita-cita hukum. Perspektif

⁵⁴ Harry C. Bredemeier, 1962, *Law as an Integrative Mechanism*, dalam William M. Evan (ed.), *Law and Sociology*, New York : The Free Press of Gloencoe, hlm. 73 – 90.

yuridis normatif, berlakunya hukum jika sesuai dengan kaedah yang lebih tinggi (demikian teori Stufenbau dari Hans Kelsen) atau terbentuknya sesuai dengan cara-cara yang ditetapkan. William J. Chambliss telah membahas masalah pokok mengenai hukuman. Tujuannya adalah memperlihatkan sampai sejauh manakah sanksi-sanksi tersebut akan dapat membatasi terjadinya kejahatan. Pembahasan masalah hukum, Roscoe Pound sebagaimana di kutip dalam Otje Salman sebagai salah satu tokoh dari aliran *Sociological Jurisprudence*, pokok pikirannya berkisar pada tema bahwa hukum bukanlah suatu keadaan yang statis melainkan suatu proses, suatu pembentukan hukum.⁵⁵

Meneliti efektivitas hukum, menjadi relevan memanfaatkan teori aksi (*action theory*). Teori aksi di perkenalkan oleh Max Weber kemudian di kembangkan oleh Talcott Parsons. Menurut teori aksi perilaku adalah hasil suatu keputusan subjektif dari pelaku atau aktor. Dalam bukunya *The Structure of Social Action*, Parsons mengemukakan karakteristik tindakan sosial (*social action*) sebagai berikut:⁵⁶

- a) Adanya individu sebagai aktor;
- b) Aktor di pandang sebagai pemburu tujuan-tujuan;
- c) Aktor memilih cara, alat dan teknik untuk mencapai tujuan;
- d) Aktor berhubungan dengan sejumlah kondisi-kondisi situasional yang membatasi tindakan dalam mencapai tujuan. Kendala tersebut

⁵⁵ Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, hlm.135.

⁵⁶ *Ibid.*

berupa situasi dan kondisi sebagian ada yang tidak dapat dikendalikan oleh individu;

- e) Aktor berada di bawah kendala, norma-norma dan berbagai ide abstrak yang mempengaruhinya dalam memilih dan menentukan tujuan.

Teori aksi dari Max Weber dan Parsons, relevan dengan pendapat Soerjono Soekanto tentang efektivitas hukum, beliau menyatakan ada empat faktor yang menyebabkan seseorang berperilaku tertentu yaitu:⁵⁷

- a) Memperhatikan untung rugi;
- b) Menjaga hubungan baik dengan sesamanya atau penguasa;
- c) Sesuai dengan hati nuraninya;
- d) Ada tekanan-tekanan tertentu.

Di samping faktor-faktor tersebut di atas, efektivitas berlakunya hukum juga di pengaruhi oleh dimensi kaedah hukum yaitu berdasarkan penyampaian hukum itu sendiri. Mengenai hal in ada beberapa dimensi yang menjadi indikator yaitu:⁵⁸

- a) Dimensi pertama yaitu bahwa semakin langsung komunikasi tersebut, makin tepat pesan yang ingin di sampaikan kepada pihak-pihak tertentu. Misalnya apabila A memberikan perintah secara langsung kepada B, maka A dapat memeriksa langsung

⁵⁷ Lili Rasjidi, 2001, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Bandung : Citra Aditya Bakti, hlm.78.

⁵⁸ *Ibid.*

apakah pesannya diterima dan di mengerti oleh B atau tidak (pesan tersebut dapat diulangi dengan segera, apabila B tidak memahaminya). Suatu siaran radio, misalnya mempunyai beberapa keuntungan, oleh karena dapat di dengar oleh beribu-ribu pendengar yang bertempat di wilayah yang sangat luas. Namun pemberi pesan melalui radio tidak dapat mengawas perilaku atau sikap pendengar-pendengarnya secara langsung dan pada saat itu juga. Komunikasi langsung harus dapat di lakukan dalam masyarakat-masyarakat kecil yang mendasarkan pola interaksinya pada komunikasi tatap muka;

- b) Dimensi kedua mencakup ruang lingkup dari kaedah hukum tertentu, semakin luas ruang lingkup suatu kaedah hukum, semakin banyak warga Masyarakat yang terkena kaidah hukum tersebut. Suatu keputusan yang diambil oleh sekelompok orang dalam suatu ruangan tertutup, akan dapat mempengaruhi bagian terbesar warga suatu masyarakat. Hal ini juga perlu diperhitungkan, sehingga pembentuk hukum harus dapat memproyeksikan sarana-sarana yang di perlukan, agar kaidah hukum yang dirumuskannya mencapai sarana dan benar-benar di patuhi;
- c) Dimensi ketiga adalah masalah dan relevansi suatu kaidah hukum semakin khusus ruang lingkup suatu kaidah hukum, semakin efektif kaidah hukum tersebut dari sudut komunikasi.

Apalagi apabila kekhususan tersebut disertai dengan dasar-dasar relevansinya bagi golongan-golongan tertentu dalam masyarakat. Di dalam dimensi ini juga dapat dimasukkan kejelasan bahasa, baik yang tertulis dalam kaidah hukum tertulis maupun bahasa lisan.

Efektivitas berfungsinya hukum dalam masyarakat, erat kaitannya dengan kesadaran hukum dari warga masyarakat itu sendiri. Ide tentang kesadaran warga-warga masyarakat sebagai dasar sahnya hukum positif tertulis yang dapat ketahui dari ajaran-ajaran tentang *Rechysgeful* atau *Rechtsbewustzijn*, di mana intinya adalah tidak ada hukum yang mengikat warga-warga Masyarakat kecuali atas dasar kesadaran hukum.⁵⁹ Hal tersebut merupakan suatu aspek dari kesadaran hukum, aspek lainnya adalah bahwa kesadaran hukum sering kali dikaitkan dengan penataan hukum, pembentukan hukum, dan efektivitas hukum. Aspek-aspek ini erat kaitannya dengan anggapan bahwa hukum itu tumbuh bersama-sama dengan tumbuhnya masyarakat, dan menjadi kuat bersamaan dengan kuatnya masyarakat, dan akhirnya berangsur-angsur lenyap manakala suatu bangsa kehilangan kepribadian nasionalnya.⁶⁰

Kesadaran hukum, terkait dengan ketaatan hukum atau efektivitas hukum, dalam arti kesadaran hukum menyangkut masalah apakah ketentuan hukum tersebut dipatuhi atau tidak dalam

⁵⁹ Dominick Salvator, 2006, *Mikroekonomi*, Jakarta : Erlangga, hlm.43.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 79.

masyarakat. Ada beberapa faktor yang menyebabkan masyarakat mematuhi hukum, faktor-faktor tersebut adalah:⁶¹

- a) *Compliance*, diartikan sebagai suatu kepatuhan yang didasarkan pada harapan akan suatu imbalan dan usaha untuk menghindarkan diri dari hukum atau sanksi yang mungkin dikenakan apabila seseorang melanggar ketentuan hukum. Kepatuhan ini sama sekali tidak didasarkan pada suatu keyakinan pada tujuan kaidah hukum yang bersangkutan dan lebih didasarkan pada pengendalian dari pemegang kekuasaan. Sebagai akibat kepatuhan hukum akan ada apabila ada pengawasan yang ketat terhadap pelaksanaan kaidah-kaidah hukum tersebut;
- b) *Identification*, terjadi apabila kepatuhan terhadap kaidah hukum ada bukan karena nilai intrinsiknya, akan tetapi agar keanggotaan kelompok tetap terjaga serta ada hubungan baik dengan mereka yang diberi wewenang untuk menerapkan kaidah-kaidah hukum tersebut. Daya tarik untuk patuh adalah keuntungan yang diperoleh dari hubungan-hubungan tersebut sehingga kepatuhan tergantung pada baik buruknya interaksi tadi;
- c) *Internatization*, pada tahap ini seseorang mematuhi kaidah-kaidah hukum di karenakan secara intrinsik kepatuhan tadi mempunyai imbalan. Isi kaidah-kaidah tersebut adalah sesuai dengan nilai-nilai

⁶¹ Otje Salman, 2004, *Teori Hukum Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Bandung : Refika Aditama, hlm.153-154.

diri pribadi yang bersangkutan atau oleh karena dia mengubah nilai-nilai yang semula dianutnya;

- d) Kepentingan-kepentingan para warga Masyarakat terjamin oleh wadah hukum yang ada.

Kepatuhan masyarakat terhadap suatu peraturan perundang-undangan, mereka menganggap bahwa hukum yang dibuat oleh lembaga pembentuk hukum sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat itu sendiri atau hukum yang dibuat sesuai dengan kebutuhan masyarakat itu sendiri. Bertolak dari pemahaman tersebut, Berl Kutschinsky sebagaimana dikemukakan oleh R. Otje Salman⁶², kesadaran hukum masyarakat di pengaruhi oleh empat faktor yaitu:

- a) Pengetahuan terhadap hukum positif

Pengetahuan terhadap hukum positif adalah pengetahuan seseorang mengenai beberapa perilaku tertentu yang diatur oleh hukum. Pengetahuan tersebut berkaitan dengan perilaku yang dilarang ataupun yang diperbolehkan oleh hukum. Pengetahuan hukum positif erat kaitannya dengan asumsi, bahwa masyarakat dianggap mengetahui isi suatu peraturan manakala peraturan tersebut telah diundangkan.

- b) Pengetahuan terhadap isi hukum

Pengetahuan terhadap isi hukum adalah sejumlah informasi yang dimiliki seseorang mengenai isi peraturan dari suatu hukum tertentu.

⁶² R. Otje Salman, 1993, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, Bandung : Alumni, hlm.23.

Dengan kata lain pengetahuan hukum adalah: suatu pengertian terhadap isi dan tujuan dari suatu peraturan dalam suatu hukum tertentu, tertulis serta manfaatnya bagi pihak-pihak yang kehidupannya di atur oleh peraturan tersebut.

c) Sikap hukum

Sikap hukum adalah suatu kecenderungan untuk menerima hukum karena adanya penghargaan terhadap hukum sebagai suatu bermanfaat atau menguntungkan jika hukum itu ditaati.

d) Pola perilaku hukum

Pola perilaku hukum adalah merupakan hal utama dalam kesadaran hukum, karena dapat dilihat apakah suatu peraturan berlaku atau tidak dalam masyarakat. Apabila ke empat indikator kesadaran hukum tersebut di atas betul-betul terlaksana dalam masyarakat sesuai dengan harapan pemerintah serta tidak ada implikasinya, maka peraturan tersebut dapat dianggap efektif.

Pandangan lain tentang efektivitas hukum oleh Clarence J. Dias mengatakan bahwa:⁶³

An effective legal sytem may be describe as one in which there exists a high degree of congruence between legal rule and human conduct. Thus anda effective legal sytem will be characterized by minimal disparyti between the formal legal system and the operative legal system is secured by 1. The intelligibility of it legal system. 2. High level public knowledge of the conten of the legal rules 3. Efficient and effective mobilization of legal rules: a. A commited administration and. b. Citizen involvement and participation in the mobilization

⁶³ Marcus Priyo Gunarto, 2011, *Kriminalisasi dan Penalisasi Dalam Rangka Fungsionalisasi Perda dan Retribusi*, Semarang : Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, hlm.7.

process 4. Dispute settlement mechanisms that are both easily accessible to the public and effective in their resolution of disputes and. 5. A widely shared perception by individuals of the effectiveness of the legal rules and institutions.

Pendapat Clarence J. Dias tersebut dijelaskan oleh Marcus Priyo Gunarto sebagai berikut, terdapat 5 (lima) syarat bagi efektif tidaknya satu sistem hukum meliputi:⁶⁴

- a) Mudah atau tidaknya makna isi aturan-aturan itu ditangkap;
- b) Luas tidaknya kalangan di dalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan yang bersangkutan;
- c) Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum dicapai dengan bantuan aparat administrasi yang menyadari melibatkan dirinya kedalam usaha mobilisasi yang demikian, dan para warga masyarakat yang terlibat dan merasa harus berpartisipasi dalam proses mobilisasi hukum;
- d) Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya harus mudah dihubungi dan dimasukan oleh setiap warga masyarakat, akan tetapi harus cukup efektif menyelesaikan sengketa;
- e) Adanya anggapan dan pengakuan yang cukup merata di kalangan warga Masyarakat yang beranggapan bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya mampu efektif.

Efektivitas hukum yang dikemukakan oleh Anthony Allot

⁶⁴ *Ibid.*

sebagaimana dikutip Felix adalah sebagai berikut hukum akan menjadi efektif jika tujuan keberadaan dan penerapannya dapat mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak diinginkan dapat menghilangkan kekacauan. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan. Jika suatu kegagalan maka kemungkinan terjadi pembetulan secara gampang, jika terjadi keharusan untuk melaksanakan atau menerapkan hukum dalam suasana baru yang berbeda, hukum akan sanggup menyelesaikan.⁶⁵

Teori keberlakuan hukum ini berkaitan erat dengan penelitian ini karena realitas saat ini menunjukkan bahwa telah diterbitkan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengendalian alih fungsi lahan namun demikian aturan tersebut belum sepenuhnya dapat diterapkan sehingga perlu melakukan pengkajian mengenai kemampuan dari peraturan perundang-undangan tersebut untuk dapat diterapkan dalam masyarakat.

2. Kerangka Konseptual

a. Konsep Alih Fungsi Lahan

Alih fungsi merupakan kegiatan perubahan penggunaan tanah dari suatu kegiatan yang menjadi kegiatan lainnya. Pertumbuhan penduduk dan peningkatan kebutuhan tanah untuk kegiatan pembangunan telah menambah struktur kepemilikan dan penggunaan

⁶⁵ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2014, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta : Rajawali Prees, hlm.303.

tanah secara terus menerus selain itu untuk memenuhi kebutuhan perumahan dan pemukiman. Alih tanah pertanian juga terjadi secara cepat untuk memenuhi kebutuhan perumahan yang jauh lebih besar.⁶⁶

Alih fungsi lahan atau lazimnya disebut sebagai konversi lahan dapat pula dimaknai sebagai perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsi semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negative (masalah) terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri. Dampak alih fungsi lahan juga mempengaruhi struktur sosial masyarakat, terutama dalam struktur mata pencaharian.⁶⁷

Pranata hukum yang mengatur pengambilan tanah-tanah penduduk untuk keperluan pembangunan, dilakukan dengan melalui:⁶⁸

- a) Pengadaan tanah. Pengadaan tanah ialah setiap kegiatan yang mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut;
- b) Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Pelepasan adalah kegiatan melepaskan hubungan antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah.

Alih fungsi tanah pertanian merupakan fenomena yang tidak dapat

⁶⁶ Adi Sasono dan Sofyan Ali Husein, 1995, *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, hlm.13.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

dihindarkan dari pembangunan. Upaya yang mungkin dilakukan adalah dengan memperlambat dan mengendalikan kegiatan alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian termasuk perumahan. Secara empiris tanah pertanian yang paling rentan terhadap alih fungsi adalah sawah. Hal tersebut disebabkan oleh:⁶⁹

- a) kepadatan penduduk di pedesaan yang mempunyai agroekosistem dominan sawah pada umumnya jauh lebih tinggi dibandingkan agroekosistem tanah kering, sehingga tekanan penduduk atas tanah juga lebih tinggi;
- b) daerah persawahan banyak yang lokasinya berdekatan dengan daerah perkotaan;
- c) akibat pola pembangunan di masa sebelumnya, infrastruktur wilayah persawahan pada umumnya lebih baik dari pada wilayah lahan kering;
- d) pembangunan prasarana dan sarana pemukiman, Kawasan industri, dan sebagainya cenderung berlangsung cepat di wilayah bertopografi datar, dimana pada wilayah dengan topografi seperti itu (terutama ekosistem pertanian dominan areal persawahan).⁷⁰

Lestari mendefinisikan alih fungsi lahan atau lazimnya disebut sebagai konversi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsi semula (seperti yang direncanakan)

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negative (masalah) terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri. Dampak alih fungsi lahan juga mempengaruhi struktur sosial masyarakat, terutama dalam struktur mata pencaharian.⁷¹

Malthus dalam bukunya yang berjudul *Principle of Population* menyebutkan bahwa perkembangan manusia lebih cepat di bandingkan dengan produksi hasil-hasil pertanian untuk memenuhi kebutuhan manusia. Malthus salah satu orang yang pesimis terhadap masa depan manusia. Hal itu didasari dari kenyataan bahwa lahan pertanian sebagai salah satu faktor produksi utama jumlahnya tetap. Kendati pemakaiannya untuk produksi pertanian bisa ditingkatkan, peningkatannya tidak akan seberapa. Di lain pihak justru lahan pertanian akan semakin berkurang keberadaanya karena digunakan untuk membangun perumahan, pabrik-pabrik serta infrastruktur yang lainnya.⁷²

Menurut model Von Thunen nilai sewa lahan (*land rent*) bukan hanya ditentukan oleh kesuburannya tetapi merupakan fungsi dari lokasinya. Pendekatan Von Thunen mengibaratkan pusat perekonomian adalah suatu kota yang dikelilingi oleh lahan yang

⁷¹ I Made Mahadi Dwipradnyana, 2014, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Konversi Lahan Pertanian Serta Dampak Terhadap Kesejahteraan Petani (Studi Kasus di Subak Jadi, Kecamatan Kediri, Tabanan)*, Denpasar : Program Pascasarjana Universitas Udayana, hlm.76

⁷² Dwi Prasetya, 2015, *Dampak Alih Fungsi Lahan Dari Sawah Ke Tambak Terhadap Mata Pencaharian Masyarakat Desa (Studi Kasus di Desa Cebolek Kidul, Kecamatan Margoyoso, Kabupaten Pati)*, Semarang: Universitas Negari, Semarang, hlm.43.

kualitasnya homogen. Tata guna lahan yang dihasilkan dapat dipresentasikan sebagai cincin-cincin lingkaran yang bentuknya konsentris yang mengelilingi kota tersebut. Tanah yang letaknya paling jauh dari kota memiliki sewa sebesar 0 dan sewa tanah itu meningkat secara linear ke arah pusat kota. Model Barlow menggambarkan hubungan antara nilai *land rent* dan alokasi sumber daya lahan di antara berbagai kompetisi penggunaan kegiatan sektor yang komersial dan strategis mempunyai *land rent* yang tinggi. Sehingga sektor tersebut berada pada Kawasan strategis. Sebaliknya sektor yang kurang mempunyai nilai komersial maka nilai sewa lahan semakin kecil pertumbuhan sektor tersebut akan membutuhkan lahan yang lebih luas. Apabila lahan sawah letaknya lebih dekat dengan sumber ekonomi maka akan menggeser penggunaannya terbentuk lain seperti pemukiman, industri manufaktur dan fasilitas infrastruktur.⁷³

Dari teori yang di paparkan para ahli di atas dapat disimpulkan bahwasanya semakin dekat lahan sawah dengan pusat kota maka kemungkinan lahan tersebut di alih fungsikan akan semakin tinggi hal ini dikarenakan *land rent* dari lahan tersebut akan lebih tinggi bila di alih fungsikan, karena *land rent* yang lebih tinggi membuat petani berfikir alih fungsi akan meningkatkan pendapatan mereka.

⁷³ *Ibid.*

b. Konsep Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan jo. UU No. 6 Tahun 2023 menegaskan bahwa Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Kata “dilindungi” sudah barang tentu mempunyai makna bahwa setiap bidang lahan pertanian yang telah “ditetapkan” sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tidak boleh dialihfungsikan untuk keperluan non pertanian oleh siapapun kecuali dalam keadaan tertentu sebagaimana telah disinggung dalam bagian pendahuluan di muka. Perbuatan atau tindakan apapun yang mengakibatkan terjadinya alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan menjadi lahan non pertanian maka dapat dikenakan sanksi administrative maupun sanksi pidana.

Unsur paksaan berupa sanksi tercantum dengan tegas dalam UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan jo. UU No. 6 Tahun 2023 memuat juga mekanisme insentif dan disinsentif bagi para petani yang bersedia lahan pertaniannya ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Selain itu, dimuat pula kegiatan pemberdayaan bagi para petani. Kegiatan-kegiatan ini merupakan bentuk perhatian Negara bagi para petani

sehingga diharapkan mereka selalu mencintai dan bangga terhadap profesinya dalam sektor pembangunan pertanian, yang pada akhirnya kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan sebagaimana yang dikehendaki Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan jo. UU No. 6 Tahun 2023 benar-benar terwujud.

Munculnya kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan ditujukan untuk melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan; menjamin tersedianya lahan 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; mempertahankan keseimbangan ekologis; dan mewujudkan revitalisasi pertanian.

Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan (PLP2B) adalah sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan dan mengawasi lahan pertanian pangan danawasannya secara berkelanjutan. UU PLP2B merupakan salah satu kebijakan pemerintah dalam mengendalikan laju alih fungsi lahan pertanian di

Indonesia. Pasal 3 PLP2B mempunyai tujuan untuk:⁷⁴

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

Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana diatur dalam UU PLP2B, merupakan implementasi dari UUD 1945 Pasal 20, Pasal 21, Pasal 27 ayat (2), Pasal 28A, Pasal 28C, dan Pasal 33. Kemudian diimplementasi lebih lanjut oleh Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Mengingat masalah alih fungsi lahan pertanian pangan, terutama lahan pertanian (sawah) ke lahan non pertanian sawah dimana setiap tahun terjadi konversi lahan. Sejalan dengan itu, Upaya membangun ketahanan dan kedaulatan pangan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat adalah hal yang sangat penting untuk direalisasikan. Dalam rangka mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan perlu diselenggarakan pembangunan pertanian berkelanjutan, yang sebagian besar bidang usahanya masih

⁷⁴ Abdilah, UU Cipta Kerja Tetap Lindungi Petani Dan Lahan Pertanian, <https://mediaindonesia.com/ekonomi/356974/uu-cipta-kerja-tetap-lindungi-petani-dan-lahan-pertanian>, diakses pada 12 April 2022.

bergantung pada pola pertanian berbasis lahan.⁷⁵

Penataan ruang merupakan salah satu kebijakan yang diharapkan mampu mengendalikan laju alih fungsi lahan pertanian. Amanat tersebut telah dilaksanakan dengan disahkannya UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B). Dengan terbitnya UU tersebut diharapkan dapat menekan tingginya laju alih fungsi lahan pertanian sawah. Apabila laju alih fungsi lahan pertanian dapat dikendalikan diharapkan fungsi lain seperti fungsi ekologi dapat dipertahankan dan dijaga keberadaannya. Kepemilikan dan pemanfaatan lahan harus berlandaskan pada Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 sebagai landasan yuridis konstitusional kegiatan perekonomian nasional. Berdasarkan pada Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945, bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.⁷⁶

Hukum memiliki arti yang sangat penting untuk melindungi lahan pertanian. Terkait dengan hukum, tidak ada keseragaman antar para sarjana ilmu hukum dalam memberikan pengertian mengenai hukum karena masing-masing melihat hukum dari sudut yang berbeda.⁷⁷ Berpijak pada definisi mengenai hukum tersebut, maka yang dimaksud

⁷⁵ FX. Sumarja, 2021, *Problematika Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Pasca Undang-Undang Cipta Kerja*, Lampung : Universitas Lampung, hlm.2

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Triana Rejekiningsih, *Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan Teori Dan Penerapannya di Indonesia)*, Yustisia, Vol. 5, No. 2, Mei-Agustus (2016), hlm.308.

dengan perlindungan hukum lahan pertanian dalam tulisan ini adalah keseluruhan ketentuan hukum untuk melindungi lahan pertanian dari pengalihan fungsi menjadi non pertanian yang harus ditaati dan terhadap pelanggarnya dikenakan sanksi. Pelindungan hukum terhadap lahan pertanian dapat dilakukan baik secara preventif maupun represif. Upaya preventif yang penting adalah melindungi dan memberdayakan petani, kelompok petani, koperasi petani, serta asosiasi petani. Pelindungan dan pemberdayaan tersebut diamanatkan dalam Pasal Perlindungan dan Pemberdayaan penting untuk mewujudkan kesejahteraan petani/buruh tani. Sebagaimana telah dipaparkan, kesejahteraan petani/buruh tani dapat mencegah terjadinya pengalihan fungsi lahan pertanian pangan. Selain preventif, pelindungan hukum terhadap lahan pertanian juga dilakukan secara represif.

c. Pelayanan Pertanahan di Indonesia

a. Konsep Hak Menguasai Negara atas Tanah

Konsep Hak Menguasai Negara (HMN) pada mulanya diperkenalkan melalui Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Di dalam penjelasannya menyatakan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran

rakyat sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Sesuai dengan Penjelasan UUPA maka Hak Menguasai Negara tersebut meliputi atas bumi, air dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah ada hak seseorang maupun yang tidak atau belum ada. Kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa jauh negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan haknya, sampai di situlah batas kekuasaan negara tersebut.⁷⁸

Hak-hak penguasaan atas tanah pada umumnya, pada hakikatnya merupakan refleksi dari pandangan manusia terhadap dirinya sebagai manusia dalam hubungannya dengan pandangannya terhadap tanah. Pada umumnya pandangan terhadap manusia, ada yang menitikberatkan kepada manusia sebagai individu, dan ada pula yang menitikberatkan kepada manusia sebagai makhluk sosial.⁷⁹

Notonegoro, memberikan uraian tentang hak menguasai negara sebagai berikut: istilah yang perlu kita perhatikan pada pasal ini ialah istilah "dikuasai" dan "dipergunakan". Istilah "dikuasai dan "dipergunakan" dalam pasal ini, menunjukkan bahwa ada perbedaan antara

⁷⁸ A.P. Parlindungan, 1991, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung : Mandar Maju, hlm.39.

⁷⁹ Notonegoro, 1984, *Politik Hukum Dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Jakarta : Bina Aksara, hlm.17

"dikuasai" dan "dipergunakan". Dipergunakan merupakan tujuan dari "dikuasai" atau dapat dikatakan bahwa dipergunakan itu merupakan suatu pernyataan yang termasuk di dalam perkataan "dikuasai". Dalam pengertian negara menguasai tanah pengertiannya adalah negara memiliki kewenangan dalam memberikan keputusan atas penggunaan dan penguasaan tanah.⁸⁰

Franz Magnis Suseno mengemukakan bahwa negara memperoleh kewenangan itu karena tidak semua permasalahan atau urusan dapat dilakukan atau diselesaikan oleh Masyarakat sendiri. Fungsi Negara, di dalam penyelenggaraan Sebagian kepentingan masyarakat hanyalah bersifat melengkapi. Dalam hal-hal di mana masyarakat dapat menyelesaikan masalah dan kepentingannya sendiri dan selama hal tersebut tidak bertentangan dengan kepentingan atau hak pihak lain, maka campur tangan negara tidak diperlukan.⁸¹

UUPA Pasal 2 memuat aturan bahwa dalam rangka mewujudkan "Tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat", Negara diberi hak menguasai untuk menjalankan kewenangan sebagai berikut:

- a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
- b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;

⁸⁰ A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria, Op.Cit.*

⁸¹ Franz Magnis Suseno, 1987, *Etika Dasar*, Bandung : Kanisius, hlm.65.

- c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Konsep Hak Menguasai Negara sesungguhnya berasal dari konsep hukum adat yang telah lama dijalankan oleh penduduk asli jauh sebelum terbentuknya Indonesia sebagai negara. Dalam hukum adat, kepentingan publik lebih didahulukan daripada kepentingan pribadi atau individual. Dengan kata lain, hukum adat didasarkan pada konsep perlindungan kepentingan publik atau kepentingan komunal. Dengan demikian benda atau properti yang penting untuk kepentingan umum, seperti air, sumber daya alam, tanah, dan juga ilmu pengetahuan, harus dimiliki bersama atau setidaknya dikuasai bersama oleh masyarakat. Walaupun hukum adat mengakui hak individu atas benda, hukum adat tetap mendahulukan prinsip perlindungan kepentingan umum dan prinsip bahwa benda memiliki fungsi sosial.⁸²

Dalam beberapa putusannya yaitu putusan No. 36/PUU-X/2012 tentang pengujian Undang-Undang No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, putusan atas perkara No. 058-059-060- 063/PUU-II/2004 tentang pengujian Undang-undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, dan putusan atas perkara No. 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-undang No. 20 Tahun 2002 tentang

⁸² Kusumadara, Afifah, 2000, *Analysis of the Failure of the Implementation of Intellectual Property Laws in Indonesia*, University of Sydney, hlm.6.

Ketenagalistrikan, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa konsep hak menguasai negara merupakan manifestasi kedaulatan rakyat. Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dimiliki bersama oleh seluruh rakyat Indonesia. Selanjutnya, rakyat memberikan mandat kepada negara untuk menguasai dan menggunakan bumi, air dan kekayaan alam tersebut untuk sebesar-besar kemakmuran negara.

Mahkamah Konstitusi mengemukakan pada umumnya dalam putusannya bahwa mandat yang memberikan negara hak untuk menguasai bumi, air dan kekayaan alam tersebut, mewajibkan negara untuk menjalankan 5 (lima) fungsi yaitu, fungsi pembuat kebijakan, fungsi pengurusan, fungsi pengaturan, fungsi pengelolaan, dan fungsi pengawasan. Kelima fungsi tersebut menurut Mahkamah Konstitusi merupakan satu kesatuan. Akan tetapi, untuk secara efektif memberikan kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi rakyat, negara menurut Mahkamah Konstitusi dalam putusan No. 36/PUU-X/2012, sebaiknya mendahulukan fungsi pengelolaannya, yaitu pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam. Setelah itu, negara menjalankan fungsinya sebagai pembuat kebijakan, melakukan pengurusan, lalu pengaturan dan pengawasan.⁸³

b. Penguasaan dan Pemilikan Tanah di Indonesia

⁸³ Asmadi Adanan dkk, 2020, *Penelitian Pengendalian dan Pertanahan, Tata Ruang : Upaya Kebijakan Pencegahan Alih Fungsi Lahan Swah*, Jakarta : Puslitbang ATR/BPN Press, hlm.43.

Ketentuan Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Ketentuan Pasal 33 ayat (3) ini melahirkan konsepsi hak penguasaan negara atas sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penjabaran lebih lanjut Amanah Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dibentuklah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA).

Maria S.W. Sumardjono berkenaan dengan hubungan antara Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dengan UUPA menyatakan UUPA merupakan karya besar yang terbit tahun 1960, pada tahap awal penyelenggaraan negara, di tengah konflik politik dan mendesaknyanya kebutuhan akan suatu undang-undang yang memberi jaminan keadilan terhadap akses untuk memperoleh dan memanfaatkan sumber daya agraria (SDA) berupa bumi, air kekayaan alam, dan sebagainya. Menilik namanya, obyek pengaturan UUPA meliputi semua hal yang terkait dengan SDA (tanah, air, hutan, tambang, dsb.), tetapi kenyataannya UUPA baru mengatur hal-hal yang berhubungan dengan pertanahan saja. Dari 67 Pasal UUPA, 53 Pasal mengatur tentang tanah.⁸⁴

Tanah merupakan salah satu aset Negara Indonesia yang sangat

⁸⁴ Maria SW. *Loc.Cit.*, hlm.95.

mendasar, karena Negara dan bangsa hidup dan berkembang di atas tanah. Masyarakat Indonesia memposisikan tanah pada kedudukan yang sangat penting, karena merupakan faktor utama dalam peningkatan produktivitas agraria. Dalam terminologi asing tanah disebut dengan land, soil (Inggris), adama (Semit) dan dalam beberapa terminologi daerah disebut dengan siti, bhumi, lemah (Jawa); palemah (Bali); taneuh leumah (Sunda); petak, bumi (Dayak); rai (Tetum). Perbedaan istilah tersebut terjadi bukan sekedar karena adanya perbedaan bahasa, namun lebih dari itu yakni karena perbedaan pemaknaan tanah oleh manusia yang menguasai atau menggunakannya.⁸⁵

Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedang hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.⁸⁶ Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Sehingga diberikannya dan dipunyainya tanah dengan hak-hak tersebut dalam UUPA tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Untuk keperluan apapun tidak bisa tidak, pasti diperlukan juga penggunaan sebagian tubuh yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya. Oleh karena itu bahwa hak-hak atas tanah bukan

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Boedi Harsono, 2003, *Undang-Undang Pokok Agraria, Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya*, Bagian Pertama, Jilid I, Jakarta : Djambatan, hlm.18.

hanya memberi wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan, yang disebut tanah, tetapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya.⁸⁷

Pada perspektif filsafat, tanah mempunyai hubungan sangat fundamental dengan manusia. Di dalam istilah agama manusia dari Allah dan akan kembali kepada Allah kepada dasarnya yaitu tanah. Karena sesuai dengan asal proses penciptaan manusia adalah berasal dari tanah, maka akhir hidupnya akan kembali pada tanah dari tanah kembali ke tanah. Dengan demikian bahwa hubungan antara manusia dan atau masyarakat dengan tanah ini bersifat abadi. Pengertian lebih lanjut bahwa sesungguhnya sumber ekonomi dan sumber-sumber politik di dalam masyarakat adalah tanah, dalam pengertian yang luas termasuk turun-turunan pemanfaatannya.⁸⁸

Dalam hukum adat, tanah mempunyai arti religious magis dengan konsepsi komunalistik religious, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan. Konsepsi dalam hukum adat tersebut dituangkan dalam UUPA (lihat Pasal 1 dan 2 UUPA), artinya dalam hukum tanah nasional seluruh permukaan bumi adalah tanah bersama rakyat Indonesia, namun dimungkinkan bagian

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Joyo Winoto, 16 April 2006, *Laporan Seminar Nasional "Penataan Ulang Kelola Sumber Daya Agraria Sebagai Upaya Peningkatan Kualitas Daya Dukung Lingkungan dan Kemakmuran Rakyat"*, Universitas Jember, hlm. 8.

dari tanah bersama itu dikuasai secara individual dengan hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan.⁸⁹

Heru Nugroho, menyebutkan tanah bagi Masyarakat memiliki makna multidimensional:⁹⁰

- 1) Dari sisi ekonomi tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan;
- 2) Secara politis tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan masyarakat;
- 3) Sebagai budaya yang dapat menentukan tinggi rendahnya status sosial pemiliknya. Tanah bermakna sakral karena berurusan dengan warisan dan masalah-masalah transendental.

Dalam perspektif hukum, tanah dikaji berdasarkan hak-hak penguasaan tanah sebagai suatu system hukum. Artinya bagaimana hukum memandang persoalan pertanahan berkaitan dengan hak-hak penguasaan atas tanah dalam suatu sistem. Sebagai suatu sistem maka hak atas tanah harus dilihat sebagai suatu nilai. Oleh karena hukum sebagai perwujudan nilai-nilai, maka pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah mengandung arti bahwa kehadirannya adalah untuk melindungi dan memajukan nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh masyarakat, maka penguasaan dan pemilikan hak atas tanah harus dilindungi. Pengkajian hak atas tanah dari perspektif ilmu hukum berarti

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Heru Nugroho, 2002, *Reformasi Politik Agraria Mewujudkan Pemberdayaan Hak-Hak Atas Tanah*, Bandung: Penerbit Mandar Maju, hlm.99.

membahas hak atas tanah dari aspek penguasaan dan pemilikannya.⁹¹

Kedudukan tanah dalam tata nilai yang berbeda-beda tersebut apabila ditinjau dari kajian filsafat ilmu hukum, maka tanah mengandung nilai yang berbeda-beda, tergantung pada tempat dan waktu di mana tata nilai itu tumbuh dan berkembang. Perbedaan tata nilai tersebut mengakibatkan perbedaan sistem hukum tanah. Selain itu, pengaruh faktor ekonomi, politik dan hukum telah mengakibatkan kecenderungan untuk memaksakan tata nilai tertentu pada tata nilai lain, yang berujung pada dekonstruksi dan rekonstruksi sistem hukum tanah tertentu. Dengan pendekatan filsafat hukum akan dicari hakikat dari tanah dan hak atas tanah serta apa yang ada di belakang tanah dan hak atas tanah, serta menyelidiki kaidah-kaidah hukum sebagai pertimbangan nilai. Dengan demikian secara filsafati, penguasaan dan pemilikan tanah sarat dengan muatan nilai yang melatarbelakangi lahirnya norma hukum yang mengatur penguasaan dan pemilikan atas tanah yang di dalamnya terdapat kewenangan, hak dan kewajiban serta kekuasaan.⁹²

Filsafat ilmu hukum merupakan terminologi yang digunakan untuk memahami hukum tanah sebagai realita utuh dengan pendekatan holistik yang didalamnya mengandung tiga aspek yaitu (1) aspek keadilan, keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang dalam penguasaan dan pemilikan tanah; (2) aspek tujuan keadilan atau

⁹¹ Ankie M.M.Hoogvelt, 1985, *Sosiologi Masyarakat Sedang Berkembang*, Jakarta : Rajawali, hlm.8.

⁹² *Ibid.*

finalitas, yaitu menentukan isi hukum, sebab isi hukum memang sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai atas penguasaan dan pemilikan tanah yakni masyarakat yang adil dan makmur; (3) aspek kepastian hukum atau legalitas, yaitu menjamin bahwa hukum tanah dapat berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati dan memberikan kepastian hukum.⁹³

c. Kewenangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang dalam Pelayanan Pertanahan

Masyarakat baik individu maupun berkelompok akan selalu membutuhkan atau menginginkan yang namanya suatu pelayanan. Seperti halnya tentang pelayanan administrasi di Badan Pertanahan Nasional, namun dalam hal ini waktu pelayanan yang meliputi waktu tunggu dan proses pembuatan sertifikat atau hak atas tanah tidak sesuai, rasa tanggung jawab terhadap mutu pelayanan yang diberikan masih kurang karena terdapatnya akurasi pelayanan, begitupun dengan akses atau kemudahan dalam mendapatkan kualitas pelayanan yang diberikan masih kurang. Aparat birokrat atau pemerintah pada hakikatnya merupakan pelayanan yang baik untuk masyarakat, sebab pemerintahan yang baik mampu menjaga suatu ketertiban dan tanggung jawabnya terhadap apa yang diberikan kepada masyarakat yang membutuhkan pelayanan seperti halnya dalam pelayanan pertanahan.

⁹³ Nurhasan Ismail, 2007, *Perkembangan Hukum Pertanahan, Pendekatan Ekonomi Politik*, Jakarta : Penerbit Huma, hlm.37

Kewenangan pemberian atau penetapan hak atas tanah hanya dapat dilakukan oleh negara melalui pemerintah dalam hal ini dilakukan oleh Lembaga Pemerintah. Kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya merupakan salah satu tujuan UUPA, sehingga undang-undang menugaskan kepada pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia yaitu bertujuan untuk menjamin kepastiaan hukum dan kepastian haknya. Dengan demikian diberikan kewenangan kepada pemegang hak atas tanah untuk memanfaatkan tanah tersebut sesuai dengan peruntukannya.

Sejak tahun 2014, fungsi dan tugas dari Badan Pertanahan Nasional dan Direktorat Jenderal Tata Ruang Kementerian Pekerjaan Umum digabungkan dalam satu lembaga Kementerian yang bernama Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Atas perubahan ini, sejak 27 Oktober 2014 jabatan Kepala BPN dijabat oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/BPN. Tugas Kementerian Agraria dan Tata Ruang diatur dalam Perpres 47 tahun 2020 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang yakni bertugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

Selanjutnya Pasal 5 Perpres No. 47 Tahun 2020 mengatur fungsi Kementerian Agraria dan tata ruang sebagai berikut:

- a) perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang tata ruang, survei dan pemetaan pertanahan dan ruang,

- penetapan hak dan pendaftaran tanah, penataan agraria, pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan pengendalian dan penertiban tanah dan ruang, serta penanganan sengketa dan konflik pertanahan;
- b) koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
- c) pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
- d) pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
- e) pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Agraria dan Tata Ruang di daerah; dan
- f) pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang.

Selanjutnya Pasal 2 Perpres No. 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional mengatur tentang kewenangan dari Badan Pertanahan Nasional yaitu melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dalam Pasal 3 diatur bahwa Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi:

- a) penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- b) perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei dan pemetaan pertanahan;
- c) perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak dan pendaftaran tanah;
- d) perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang redistribusi tanah, pemberdayaan tanah masyarakat, penatagunaan tanah, penataan tanah sesuai rencana tata ruang, dan penataan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu;
- e) perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan; perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penertiban penguasaan dan kepemilikan tanah, serta penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai rencana tata

- ruang;
- f) perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penanganan dan pencegahan sengketa dan konflik serta penanganan perkara pertanahan;
- g) pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- h) pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- i) pelaksanaan pengelolaan data dan informasi pertanahan dan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- j) pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
- k) pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.

Perpres Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional mengatur bahwa untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi BPN di daerah, dibentuk Kantor Wilayah BPN di provinsi dan Kantor Pertanahan di kabupaten/kota. Pengaturan kewenangan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dapat ditemukan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 17 Tahun 2020 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Dan Kantor Pertanahan.

Kantor Pertanahan adalah instansi vertikal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional di kabupaten/kota yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional. Kantor Pertanahan dipimpin oleh seorang Kepala. Pasal 20 Kantor Pertanahan mempunyai tugas melaksanakan Sebagian tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di kabupaten/kota yang bersangkutan.

d. Pendaftaran Tanah

Secara terminologi pendaftaran tanah berasal dari kata *cadastre*, suatu istilah teknis untuk suatu *record* atau rekaman, menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa Latin yaitu *capistratum* yang berarti suatu register atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi. *Cadastre* berarti *record* pada lahan-lahan, atau nilai dari tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. *Cadastre* dapat diartikan sebagai alat yang tepat untuk memberikan suatu uraian dan identifikasi tersebut dan sebagai rekaman berkesinambungan dari hak atas tanah.⁹⁴

Boedi Harsono mengemukakan bahwa pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus-menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan, dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.⁹⁵ Pada prinsipnya pendapat tersebut sejalan dengan pengertian pendaftaran tanah menurut Pasal

⁹⁴ A.P. Parlindungan, 1999, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia (Berdasarkan PP No.24 Tahun 1997 dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah PP 37 Tahun 1998)*, cetakan Pertama, Bandung : CV Mandar Maju, hlm.18-19.

⁹⁵ Boedi Harsono, 2007, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya* Jilid I, Edisi Revisi, Cetakan Kesebelas, Jakarta : Djambatan, hlm.72.

1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yakni:

“Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor.

18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan

Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah, pendaftaran Tanah adalah:

“Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang Tanah, Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang Tanah, Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 disebutkan bahwa Peraturan Pemerintah ini juga akan mengatur kebijakan baru terkait pemberian hak pada Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah. Tujuannya adalah mengatasi masalah keterbatasan ketersediaan lahan bagi Pembangunan perkotaan, efisiensi penggunaan lahan yang ada, serta pengembangan bangunan secara vertikal termasuk pengembangan infrastruktur di atas/bawah tanah.

Salah satu jenis kegiatan dalam pendaftaran tanah yang

berkaitan dengan pengendalian alih fungsi lahan adalah melalui pertimbangan teknis pertanahan yang saat ini diatur melalui Peraturan Menteri Agraria Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pertimbangan Teknis Pertanahan. Dalam Pasal 1 ayat (3) ditegaskan bahwa Pertimbangan Teknis Pertanahan adalah pertimbangan yang memuat hasil analisis teknis penatagunaan Tanah yang meliputi ketentuan dan syarat penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan/atau pemanfaatan Tanah dengan memperhatikan Rencana Tata Ruang, sifat dan jenis hak, kemampuan Tanah, ketersediaan Tanah serta kondisi permasalahan pertanahan.

Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pertimbangan Teknis Pertanahan menegaskan bahwa pertimbangan teknis pertanahan diberikan untuk kegiatan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaaaatan Ruang (KKPR), penegasan status dan penguasaan tanah timbul, penyelenggaraan kebijakan teknis penggunaan dan pemanfaatan tanah. Selanjutnya Pasal 23 ayat (2) mengatur bahwa pertimbangan teknis pertanahan memuat tentang pertimbangan kesesuaian rencana kegiatan terhadap seluruh atau sebagian Tanah yang akan digunakan ditinjau berdasarkan aspek penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah serta kemampuan tanah, ketentuan dan syarat dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi seluruh atau sebagian Tanah yang dimohon, indikasi keberadaan sengketa, konflik

dan/atau perkara pertanahan pada seluruh atau sebagian Tanah yang akan digunakan, kemampuan tanah dalam mendukung kegiatan yang direncanakan, ketentuan sebagai dasar perolehan Tanah dan peralihan Hak Atas Tanah, pengakuan terhadap Hak Atas Tanah dan hak keperdataan lainnya dari masyarakat dan penegasan bahwa Pertimbangan Teknis Pertanahan bukan merupakan alas Hak Atas Tanah ataupun izin membuka Tanah.

d. Konsep Penataan Ruang

UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang jo. UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang telah mengamanatkan asas penyelenggaraan penataan ruang, yaitu keterpaduan, keserasian, keselarasan dan keseimbangan, keberlanjutan keberdayagunaan dan keberhasilgunaan, keterbukaan, kebersamaan dan kemitraan, perlindungan kepentingan umum, kepastian hukum dan keadilan, serta akuntabilitas. Penetapan asas tersebut tentunya dilaksanakan demi mencapai dan mewujudkan harmonisasi antara lingkungan alam dan buatan, keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia, serta perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang, sesuai dengan tujuan penyelenggaraan penataan ruang, yaitu mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman,

nyaman, produktif dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional. Undang-undang penataan ruang ini tidak dapat dilepaskan pula dengan pemberlakuan UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk mewujudkan ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan.

Dalam upaya mencapai tujuan nasional, dilakukanlah kegiatan pembangunan nasional sebagai rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan negara. Penataan ruang merupakan salah satu instrument dalam pelaksanaan pembangunan nasional. Penataan Ruang dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang dimaksud dengan penataan ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi di dalam satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya. Penataan Ruang dalam PP No. 21 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang adalah suatu sistem proses Perencanaan Tata Ruang, Pemanfaatan Ruang, dan Pengendalian Pemanfaatan Ruang.

Dalam penjelasan PP No. 21 Tahun 2021 ditegaskan bahwa Penyelenggaraan Penataan Ruang dimaksudkan untuk mengintegrasikan berbagai kepentingan lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan yang termanifestasi dalam penyusunan

Rencana Tata Ruang, pepaduserasian antara Struktur Ruang dan Pola Ruang, penyelarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungan, perwujudan keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah, serta penciptaan kondisi peraturan perundang-undangan bidang Penataan Ruang yang mendukung iklim investasi dan kemudahan berusaha. Selanjutnya disebutkan pula bahwa Pengaturan mengenai Penyelenggaraan Penataan Ruang didasarkan pada pertimbangan kondisi keragaman geografis, sosial budaya, potensi sumber daya alam, dan peluang pengembangan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menghadapi berbagai tantangan dan permasalahan yang, antara lain, dipengaruhi oleh:

- a) letak Negara Kesatuan Republik Indonesia berada pada Kawasan cepat berkembang yang menuntut perlu didorongnya daya saing ekonomi dalam tatanan ekonomi global;
- b) letak Negara Kesatuan Republik Indonesia berada pada kawasan pertemuan 3 (tiga) lempeng tektonik yang mengakibatkan rawan bencana geologi sehingga menuntut pertimbangan aspek mitigasi bencana;
- c) intensitas kegiatan Pemanfaatan Ruang terkait eksploitasi sumber daya alam yang semakin meningkat dan berpotensi mengancam kelestarian lingkungan hidup, termasuk peningkatan pemanasan global; dan
- d) penurunan kualitas permukiman dan lingkungan hidup,

peningkatan alih fungsi lahan yang tidak terkendali, dan peningkatan kesenjangan antar dan di dalam wilayah.

Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang. Tata ruang dapat diartikan susunan ruang yang teratur. Teratur mencakup pengertian serasi dan sederhana sehingga mudah dipahami dan dilaksanakan. Pada tata ruang, yang ditata adalah tempat berbagai kegiatan serta sarana dan prasarannya dilaksanakan. Tata ruang yang baik dapat dilaksanakan dari segala kegiatan menata yang baik disebut penataan ruang. Dalam hal ini penataan ruang terdiri dari tiga kegiatan utama yakni perencanaan tata ruang, perwujudan tata ruang dan pengendalian tata ruang.⁹⁶ Penataan ruang secara umum mengandung pengertian sebagai suatu proses yang meliputi proses perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian pelaksanaan atau pemanfaatan ruang yang harus berhubungan satu sama lain.⁹⁷

Beralihnya fungsi lahan pertanian menjadi fungsi non pertanian secara terus menerus tanpa upaya pengendalian yang terarah akan menyebabkan semakin berkurangnya luasan tanah untuk kegiatan pertanian, dan pada akhirnya dapat melemahkan ketahanan pangan (*food security*) rakyat Indonesia. Melemahnya ketahanan pangan pada akhirnya dapat juga melemahkan kedaulatan pangan (*food sovereignty*), karena di era globalisasi dan perdagangan

⁹⁶ M. Daud Silalahi, 2006, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Bandung : Alumni, hlm.80.

⁹⁷ Kartasmita, 1997, *Administrasi Pembangunan (Perkembangan Pemikiran Dan Prakteknya Di Indonesia)*, Jakarta : LP3ES, hlm.51.

bebas saat ini, negara-negara maju melakukan liberalisasi perdagangan pangan melalui strategi perdagangan secara dumping. Strategi ini terbukti menghancurkan system pertanian pangan di negara-negara berkembang yang tidak mampu berkompetisi dengan komoditi pangan yang berasal dari negara-negara maju.⁹⁸ UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang jo. UU No. 6 Tahun 2023 diharapkan mampu menciptakan ruang yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan di tengah keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang kurang tentang pentingnya penataan ruang yang terstruktur untuk menjamin generasi mendatang sehingga mampu mewujudkan keberlanjutan. Keberlanjutan dimaksudkan sebagai kondisi kualitas lingkungan fisik yang dapat dipertahankan bahkan ditingkatkan, termasuk pula antisipasi untuk mengembangkan orientasi ekonomi kawasan setelah habisnya sumber daya alam tak terbarukan. Makna berkelanjutan tersebut lebih menitikberatkan pada kegiatan ekonomi dan dukungan sumber daya alam terhadap kegiatan ekonomi tersebut.⁹⁹

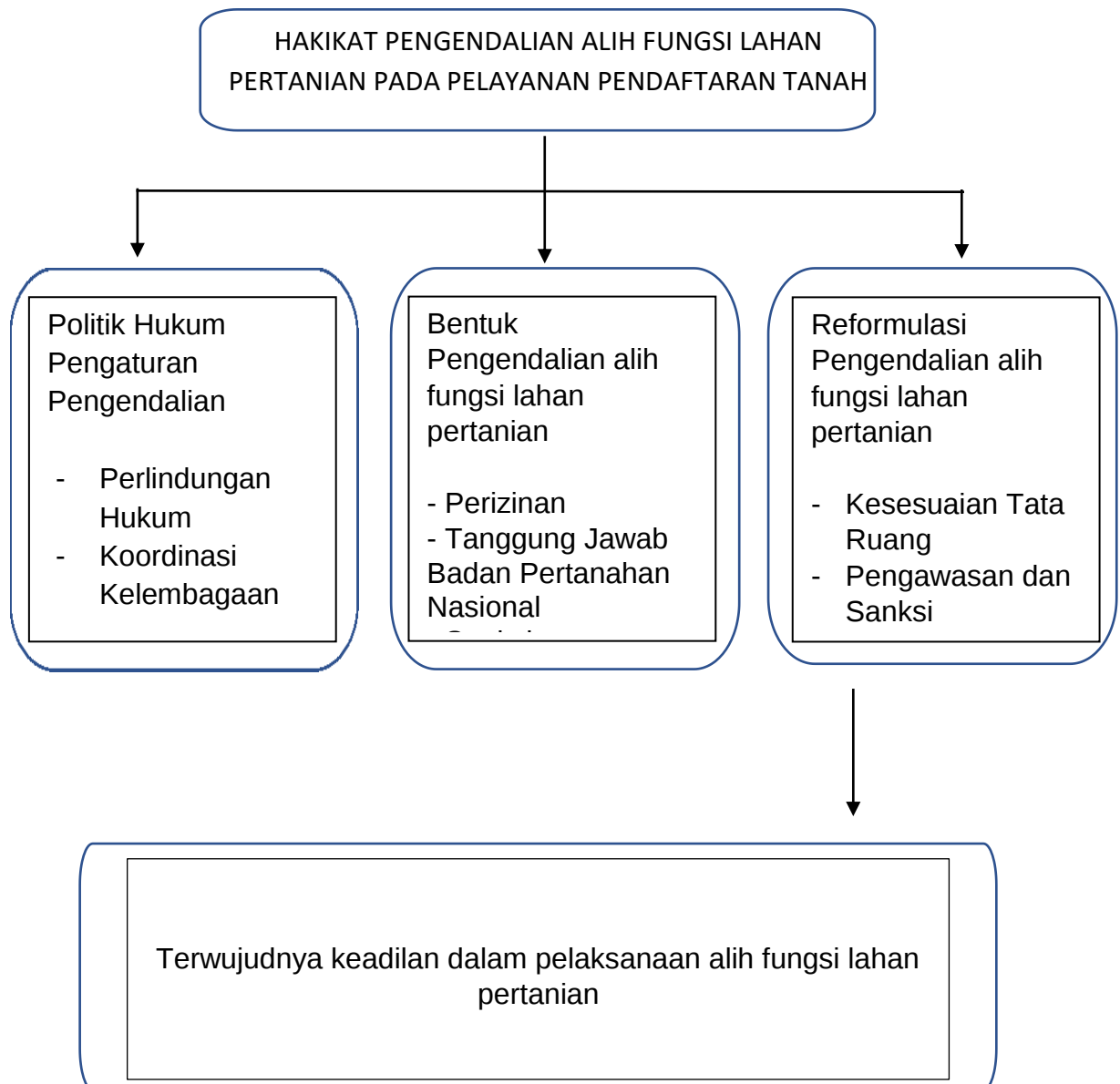
Uraian di atas menunjukkan bahwa pengendalian alih fungsi lahan pertanian berkaitan erat dengan pelaksanaan penataan ruang sehingga pengendalian alih fungsi lahan pertanian menjadi salah satu bagian dari penataan ruang di mana melalui penataan ruang harus

⁹⁸ I Wayan Parsa, dkk, 2014, *Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum tentang Penegakan Hukum Penataan Ruang Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Jakarta : Badan Pembinaan Hukum Nasional, hlm.4.

⁹⁹ *Ibid.*

ditetapkan wilayah yang tidak diperbolehkan untuk dilaksanakan alih fungsi lahan pertanian.

3. Kerangka Pikir



4. Definisi Operasional

1. Model Pengaturan Hukum adalah peraturan perundang-undangan yang berbentuk tertulis sebagai kaidah hukum.
2. Koordinasi Kelembagaan adalah proses pengintegrasian tujuan-tujuan dan kegiatan-kegiatan pada satuan-satuan yang terpisah untuk mencapai tujuan secara efisien.
3. Perizinan adalah dokumen dan bukti legalitas yang membolehkan perbuatan hukum oleh seseorang atau sekelompok orang dalam ranah hukum administrasi negara atas sesuatu perbuatan yang dilarang berdasarkan peraturan perundang-undangan.
4. Kewenangan Badan Pertanahan Nasional adalah kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi Badan Pertanahan Nasional.
5. Database adalah sekumpulan data atau informasi yang tersimpan secara sistematis.
6. Sanksi adalah tindakan-tindakan hukuman untuk memaksa seseorang menaati aturan atau menaati undang-undang.
7. Integritas Kelembagaan adalah melaksanakan tugas dengan jujur, konsisten, disiplin, berani mengambil keputusan serta tidak menyalahgunakan wewenang.

BAB II

METODE PENELITIAN

A. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang ditetapkan sesuai dengan rumusan masalah dan tujuan penelitian. Penelitian ini mengkaji secara sistematis ketentuan hukum positif tertulis mengenai larangan alih fungsi lahan pertanian berkaitan dengan asumsi dasar yang dipergunakan dalam menjawab permasalahan disertasi ini. Kemudian analisis bahan hukum yang diperoleh baik data yang bersumber dari dokumen maupun yang bersumber dari wawancara diolah dan ditelaah berdasarkan teori untuk menemukan solusi. Secara operasional penelitian yuridis normatif dilakukan dengan penelitian kepustakaan dan mewawancara beberapa narasumber yang berhubungan dengan penulisan disertasi ini.

Dalam penelitian menggunakan beberapa pendekatan penelitian, yaitu :

1. Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) adalah meneliti dan menelaah ketentuan perundang-undangan yang materi muatannya terkait dengan pengaturan pengendalian alih fungsi lahan pertanian. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria,

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

2. Pendekatan historis (*historical approach*) dengan meneliti perkembangan pengaturan pengendalian alih fungsi lahan pertanian di masa Orde Lama, Orde Baru dan Orde Reformasi.
3. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*) adalah pendekatan yang menggunakan perbandingan antara dua sistem hukum atau dua negara yaitu negara Indonesia dan Malaysia untuk menemukan perbedaan dan persamaannya.

B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif sehingga sumber data yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.¹⁰⁰ Bahan hukum primer yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan

¹⁰⁰ *Ibid.*, hlm.141.

Berkelanjutan dan peraturan pelaksanaannya. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang terdiri dari buku-buku yang membahas objek yang diteliti. Bahan hukum tertier terdiri dari artikel, jurnal, dan tulisan lain yang berkaitan dengan objek penelitian.

C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan yaitu menelaah perundang-undangan serta dokumen-dokumen yang berkaitan dengan permasalahan dan melakukan wawancara tertulis dengan narasumber yang berkaitan dengan penelitian yang dilaksanakan.

D. Analisis Bahan Hukum

Keseluruhan bahan hukum baik primer maupun sekunder yang diperoleh selanjutnya diolah dengan melakukan kategorisasi sebagai pengklasifikasian bahan hukum secara selektif. Keseluruhan bahan hukum dikelompokkan berdasarkan kriteria yang cermat dan ketat sesuai dengan perumusan masalah penelitian untuk dianalisis. Analisis terhadap bahan hukum dilakukan melalui proses penalaran hukum (*legal reasoning*) yang logis sistematis. Penalaran hukum juga bertumpu pada aturan berfikir yang dikenal dalam logika. Namun demikian penggunaan logika dalam ilmu hukum mengandung ciri khas yang berkenaan dengan hakikat hukum (*the nature of laws*), sumber

hukum (*the sources of laws*) dan jenis hukum (*the kinds of laws*).¹⁰¹

Selain itu terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan perolehan hak atas tanah dianalisis dengan menggunakan interpretasi yang meliputi interpretasi gramatikal, dan interpretasi sistematis. Dari hasil kajian terhadap peraturan perundang-undangan, serta melakukan studi kepustakaan serta putusan-putusan pengadilan maka akan dibuat opini hukum.

Bahan hukum yang diperoleh dianalisis dengan menggunakan metode penalaran hukum (*legal reasoning*) yang logis dan sistematis. Analisis dilakukan dengan mengkategorikan bahan hukum berdasarkan rumusan masalah dan menginterpretasikan peraturan perundang-undangan secara gramatikal dan sistematis. Selanjutnya, analisis ini didukung oleh studi kepustakaan dan kajian putusan pengadilan untuk merumuskan opini hukum.

¹⁰¹ Irving M. Copi dalam Philipus M. Hadjon, November-Desember 1994, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, Yuridika, Nomor 6 Tahun IX, hlm.321.