



POLITIK HUKUM PENGENDALIAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN  
PANGAN BERKELANJUTAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM DALAM  
PERSPEKTIF HUKUM PERTANAHAN

**TESIS**

Disusun Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh  
Gelara Magister Ilmu Hukum (M.H)

KHAIRIYATUL MAHMUDAH  
NIM. P2B118003

UNIVERSITAS JAMBI  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM

JAMBI  
2021



**UNIVERSITAS JAMBI**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM**

---

**PERSETUJUAN TESIS**

Tulisan ini diajukan oleh :  
Nama : Khairiyatul Mahmudah  
Nomor Mahasiswa : P2B118003  
Program Kekhususan : Hukum Pemerintahan  
Judul Tesis : Politik Hukum Pengendalian Alih Fungsi Lahan  
Pertanian Pangan Berkelanjutan Untuk  
Kepentingan Umum Dalam Perspektif Hukum  
Pertanahan

Telah disetujui oleh Pembimbing pada tanggal seperti tertera di bawah ini  
telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji Tesis  
Pada Program Magister Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Jambi

Jambi, 22 Maret 2021

Pembimbing Utama (I)

Pembimbing Pembantu (II)

Prof. Dr. Bahder Johan Nasution, S.H., M.Hum  
NIP. 19570311 198902 1 002

Dr. Hartati, S.H., M.H  
NIP. 197221203 199802 2 001



UNIVERSITAS JAMBI  
FAKULTA HUKUM  
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM

---

**PENGESAHAN TESIS**

Tesis ini diajukan oleh :  
 Nama : KHAIRIYATUL MAHMUDAH  
 Nomor Induk Mahasiswa : P2B118003  
 Program Kekhususan : Hukum Pemerintahan  
 Judul : **Politik Hukum Pengendalian Alih Fungsi Lahan  
 Pertanian Pangan Berkelanjutan Untuk Kepentingan  
 Umum Dalam Perspektif Hukum Pertanahan**

Tesis ini telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji Tesis  
 Pada Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum  
 Universitas Jambi pada tanggal 22 Maret 2021  
 dan dinyatakan LULUS

TIM PENGUJI

NAMA	JABATAN
TANDA TANGAN	
Dr. H. Ridham Priskap, S.H.,M.H.,M.M. .....	Ketua/Anggota
Dr. H. Umar Hasan, S.H., M.H. .....	Sekretaris/Anggota
Dr. Helmi, S.H.,M.H. .....	Penguji Utama
Prof. Dr. Elita Rahmi, S.H.,M.H. .....	Anggota
Dr. H. Fauzi Syam, S.H.,M.H. .....	Anggota
Prof. Dr. Bahder Johan Nasution, S.H.,M.Hum. .....	Anggota

Dr. Hartati.,S.H.,M.H.

.....

Anggota

Menyetujui:  
Dekan Fakultas Hukum  
Hukum

Mengesahkan:  
Ketua Program Magister Ilmu

Universitas Jambi

Dr. Helmi. S.H., M.H.  
S.H.,M.Hum.  
NIP. 19710606 199803 1 001

Prof. Dr. Bahder Johan Nasution,  
NIP. 19570311 198902 1 002

## ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana Politik hukum pengendalian alih fungsi lahan pertanian berkelanjutan untuk kepentingan umum dan untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana pengalihan fungsi lahan pertanian selalu meningkat setiap tahunnya di Indonesia. Permasalahan penelitian ini yaitu mengapa terjadi pengalihan fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan di Indonesia serta bagaimana peraturan pengendalian alih fungsi lahan pertanian berkelanjutan di Indonesia pada masa yang akan datang. Metode yang digunakan yaitu yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan Pustaka atau bahan hukum sekunder mengenai politik hukum dan hukum pertanahan sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan politik hukum pengalihan fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk kepentingan umum. Hasil dari penelitian ini adalah pada Pasal ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan juga diperkuat dengan regulasi khusus yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang menjadi faktor utama terjadinya peralihan fungsi lahan pertanian untuk kepentingan umum di Indonesia. Selain itu adanya faktor-faktor lain seperti adanya Hak Menguasai Tanah oleh Negara dan faktor pendukung lainnya menyebabkan peralihan fungsi lahan pertanian tidak dapat dielakkan. Selain itu Dalam hal ini pemerintah telah mengupayakan memberi perlindungan terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan agar tidak dialihfungsikan, namun dengan adanya aturan untuk mengadakan tanah untuk kepentingan umum dimana juga didalam pasal tersebut terdapat pengecualian untuk hal tersebut. Sehingga aturan tersebut tidak mampu memberikan perlindungan penuh terhadap keberadaan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

**Kata Kunci : Politik Hukum, Pengendalian Alih Fungsi, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Kepentingan Umum, Hukum Pertanahan**

**THE LEGAL POLITICS OF CONTROL OF FUNCTION OF  
SUSTAINABLE FOOD AGRICULTURAL LAND FOR PUBLIC  
INTEREST BASED ON LAND LAW**

**ABSTRACT**

This study aims at determining and analyzing how the legal politics of the control of agricultural land functions are sustainable for the public interest and finding out and analyzing how the conversion of agricultural land functions increases every year in Indonesia. The problems of this research are why there is a change in the function of sustainable agricultural land in Indonesia and what the regulation of the conversion of sustainable agricultural land functions in Indonesia will be in the future. The method used was juridical normative, which is legal research conducted by examining library materials or secondary legal materials dealing to legal politics and land law as the basic material for research by searching regulations and literature related to legal politics of function transfer sustainable food agriculture land for public interests. The results of this research were that Article paragraph (2) of Law Number 41 of 2009 concerning Protection of Sustainable Food Agricultural Land, also strengthened by a special regulation, namely Law Number 2 of 2012 is the main factor in the conversion of agricultural land functions for the public interest in Indonesia. In addition, other factors such as Land Title Rights by the State and other supporting factors make the conversion of agricultural land unavoidable. Furthermore, the government has made efforts to provide protection for sustainable food agricultural land so that it is not converted, but there is a regulation to acquire land for public purposes, which also includes an exception to this. Therefore, the regulation is unable to provide full protection for sustainable food agriculture land that exists.

**Keywords: Political Law, Control of Land Function, Sustainable Food Agricultural Land, Public Interest, Land Law.**

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis hanturkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, atas nikmat, berkat dan rahmatNya yang telah diberikan, hingga penulis dapat menyelesaikan penelitian yang disusun dalam bentuk Tesis dengan judul **“Politik Hukum Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Untuk Kepentingan Umum Dalam Perspektif Hukum Pertanahan”** Adapun tujuan dari penulisan Tesis ini memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Jambi.

Dalam penyelesaian penelitian dan penulisan Tesis ini penulis banyak mendapatkan bantuan berupa bimbingan, pengarahan dan dukungan dari berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu atas segala bantuan yang telah diberikan tersebut penulis mengucapkan terimakasih. Kepada Prof. Dr. Bahder Johan Nasution, S.H., M.Hum selaku pembimbing utama (1) dan Dr. Hartati, S.H., M.H selaku pembimbing pembantu (2), penulis mengucapkan terima kasih atas segala kesabaran dan waktu yang diberikan dalam membimbing dan memberikan arahan, saran, serta nasehat yang berharga selama proses penulisan Tesis ini.

Dalam kesempatan ini penulis juga menyampaikan ucapan terima kasih atas bantuan dan dorongan dari berbagai pihak, terutama kepada:

1. Prof. Drs. H. Sutrisno, M.Sc., Ph.D. selaku Rektor Universitas Jambi Periode 2020-2024 yang telah memberikan fasilitas kependidikan.

2. Dr. Helmi, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jambi, yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk melaksanakan studi di Program studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi.
3. Prof. Dr. Bahder Johan Nasution, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi, yang telah memberikan arahan tentang judul tesis sekaligus mengesahkan judul tesis penulis, dan juga telah bekerja keras meningkatkan kualitas Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Jambi.
4. Dr. H. Umar Hasan, S.H., M.H. selaku sekretaris Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Jambi yang telah memberikan kemudahan administrasi kepada penulis dan memberikan petunjuk selama perkuliahan.
5. Bapak/Ibu Dosen Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi yang telah banyak memberikan ilmu dan bimbingan selama mengikuti perkuliahan.
6. Seluruh Tenaga Kependidikan Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi yang telah membantu mempermudah dalam pengurusan administrasi selama perkuliahan.
7. Kedua orang tuaku Ayahanda Moh. Irum dan Ibunda Fatmawati yang selalu memberikan cinta, kasih sayang, dan doa serta motivasi dalam menyelesaikan studi di Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Jambi.
8. Teman-teman kuliah pada Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi Angkatan 2018 terkhusus MIH kelas C dan Kelas Pemerintahan yang telah memberikan dukungan doa dan semangat.



9. Sahabat-sahabatku dan semua pihak yang telah memberikan dukungan doa dan semangat.

Penulis menyadari, Tesis ini masih jauh dari sempurna dan masih banyak kekurangan dikarenakan keterbatasan kemampuan, wawasan, kematangan pemikiran dan pengalaman penulis serta bahan-bahan bacaan/literatur yang penulis dapatkan. Oleh karena itu semua kritik dan saran untuk perbaikan kemajuan kedepan sangat diharapkan dan diterima oleh penulis.

Akhirnya semoga Tesis ini dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang membaca terutama mahasiswa/I Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Jambi.

Jambi, 22 Maret 2021

Khairiyatul Mahmudah

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
ABSTRAK .....	iv
<i>ABSTRACT</i> .....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
DAFTAR ISI.....	ix
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	13
C. Tujuan Penelitian .....	14
D. Manfaat Penelitian .....	14
E. Kerangka Konseptual .....	15
F. Landasan Teoritis .....	17
G. Metode Penelitian.....	30
H. Sistematika Penulisan .....	35
<b>BAB II. TINJAUAN UMUM TENTANG POLITIK HUKUM DAN HUKUM</b>	
<b>PERTANAHAN</b> .....	<b>37</b>
A. Politik Hukum.....	37
B. Hukum Pertanahan .....	40
C. Aspek Sosial Pertanahan .....	46

D. Kondisi Lahan Pertanian di Indonesia .....	58
<b>BAB III. PENGALIHAN FUNGSI LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM DI INDONESIA</b> .....	63
A. Hak Penguasaan Atas Tanah Menurut Hukum Pertanahan .....	66
B. Fungsi Lahan Pertanian Untuk Kepentingan Umum .....	77
C. Problematika Peralihan Fungsi Lahan Peranian Pangan Berkelanjutan	81
<b>BAB IV. PENGATURAN PENGENDALIAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN SEBAGAI <i>IUS CONSTITUENDUM</i></b> .....	91
A. Sejarah Pengaturan Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Untuk Kepentingan Umum .....	91
B. Politik Hukum Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan .....	99
C. Politik Hukum Pengadaan Tana Untuk Kepentingan Umum .....	103
<b>BAB V. PENUTUP</b> .....	109
A. KESIMPULAN .....	109
B. SARAN .....	110
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	111

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Republik Indonesia merupakan negara agraris, dimana penduduknya sebagian besar penduduknya bermata pencaharian dalam bidang pertanian (agraris) baik sebagai petani pemilik tanah, petani penggarap tanah maupun buruh tani. Oleh karena itu, tanah menjadi hal penting bagi kelangsungan hidup manusia. Setiap orang membutuhkan tanah, sebab bagi negara agraris tanah memiliki posisi yang sangat penting. Sehingga tanah harus diperhatikan peruntukan dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Gagasan tersebut telah diamanatkan dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 “Bumi,air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Tanah bagi bangsa Indonesia mempunyai kedudukan yang khusus dan istimewa. Karenanya, ketentuan dan pengaturan tanah sebagai benda dipisahkan dengan ketentuan benda bukan tanah. Kedudukan tanah yang istimewa dalam kehidupan masyarakat hukum adat maupun alam pikiran masyarakat Indonesia dewasa ini terakomodasi dalam UUPA yang menyatakan adanya hubungan abadi antara bangsa Indonesia dengan tanah, kedudukan tanah bagi bangsa Indonesia dapat dilihat dari aspek budaya, ideologi, dan sosial.<sup>1</sup>

Disamping itu tanah juga merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada manusia di atas muka bumi. Dimulai dari manusia lahir hingga meninggal dunia, manusia membutuhkan tanah sebagai tempat tinggal dan sumber kehidupan

---

<sup>1</sup>Boedi Harsono, dalam – UUPA, “*Sedjarah Penjusunan Isi dan Pelaksanaanja Hukum Agraria Indonesia*”, Djakarta, Penerbit Djambatan, 1970, hlm, 8.

lainnya. Sehingga dapat dikatakan bahwa tanah merupakan kebutuhan dasar manusia.

Tanah juga merupakan media pengikat kesatuan sosial diantara masyarakat untuk hidup dan kehidupan. Bagi kelompok manusia satu dengan yang lainnya, tanah di maknai berbeda-beda. Dalam perkembangannya, tanah lebih cenderung dilihat dari sisi ekonomisnya. Tanah telah tumbuh sebagai benda ekonomis yang sangat penting sekaligus bahan perniagaan dan objek spekulasi.<sup>2</sup>

Dilihat dari aspek budaya, bagi masyarakat adat, tanah adalah benda yang bernilai tinggi karena dianggap mengandung aspek spiritual.<sup>3</sup> Dimana tanah dilihat sebagai sesuatu yang berkembang dengan para leluhurnya. Manusia tidak dapat hidup sehari-hari tanpa tanah, dimana ia bekerja dan hidup sehari-hari diatas tanah, dan makan dari hasil dari tanah. Demikian pula ketika meninggal, manusia dikuburkan didalam tanah. Dengan demikian tanah bagi masyarakat adat adalah ruang hidupnya.

Ketika diberlakukannya UUPA, asas yang terkandung dalam hukum adat ditingkatkan dalam suasana nasional sehingga pengaturan hukum benda tentang tanah juga dipisahkan hukum tanah dengan hukum benda bukan tanah.<sup>4</sup> Pada Pasal 5 UUPA menyebutkan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara. Selain itu prinsip-prinsip hukum yang di ramu dari perpaduan antara nilai sosial modern dan tradisional dimaksudkan agar

---

<sup>2</sup>Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, hlm, 26.

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm, 29.

<sup>4</sup> *Ibid*

pengaturan penguasaan dan pemanfaatan tanah mengarah pada terciptanya kemakmuran yang merata bagi semua orang dan kelompok masyarakat.<sup>5</sup>

Dalam perspektif ideologis, tanah selain menjadi ruang hidup masyarakat, juga menjadi ruang hidup bangsa dan negara Indonesia. Hal ini tercermin dalam asas nasionalitas yang diakomodasi dalam UUPA.<sup>6</sup> Asas nasionalitas tersebut mengandung aspek spirituil seperti jiwa pada tanah ulayat yang hanya memberi kemungkinan bagi warga ulayat untuk mengikuti dan menikmati tanah usaha warga ulayat setempat.<sup>7</sup> Sehingga, dapat dikatakan bahwa tanah di Indonesia tidak bebas sebagai objek dunia usaha yang menggunakan tanah sebagai komoditas.

Terbentuknya Undang-Undang Pokok Agraria untuk menggantikan regulasi tentang pertanahan yang dipakai saat masa kolonial belanda. Dalam hukum agraria nasional tersebut merupakan wujud penjelmaan dari pada asas kerokhanian, Negara dan cita-cita bangsa, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial serta khususnya harus merupakan pelaksanaan dari pasal 33 Undang-Undang Dasar dan lainnya. Maka tujuan pokok pada Undang-Undang Pokok Agraria adalah;

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.

---

<sup>5</sup> Nurhasan Ismail. Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat", *Jurnal Rechtsvinding Volume 1 Nomor 1* Edisi April 2012, hlm, 33-51.

<sup>6</sup>*Ibid.*, hlm, 10.

<sup>7</sup>*Ibid*

- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Pada Pasal 6 UUPA juga menyebutkan bahwa “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial” yang berarti bahwa, hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara.

Namun dalam keadaan tertentu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). UUPA juga memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Hingga berarti kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan harus saling mengimbangi, hingga tercapailah tujuan pokok; kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.

Berhubung dengan fungsi sosialnya, maka adalah suatu hal yang sewajarnya bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban tersebut tidak hanya dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang

mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu. Dan dalam pelaksanaan ketentuan tersebut juga memperhatikan kepentingan pihak yang lemah perekonomiannya.

Lahan memiliki peranan penting dalam kehidupan masyarakat, seperti untuk tempat tinggal dan mata pencaharian. Sehingga fungsi dari lahan berbeda-beda tergantung dari kegunaanya atau pemanfaatannya. Misal, seorang petani memanfaatkan lahan sebagai sumber produksi makanan untuk keberlangsungan hidup. Pihak swasta memanfaatkan lahan untuk dapat berinvestasi atau penanaman modal. Pemerintah juga memanfaatkan lahan sebagai tempat yang ditujukan untuk kepentingan rakyat. Diantara banyak kepentingan yang berbeda-beda ini sering menimbulkan tumpang tindih untuk mewujudkan kepentingan masing-masing pihak. Namun yang terlebih sering adalah digunakan lahan pertanian yang dialih fungsikan untuk mewujudkan kepentingan lainnya.

Indonesia yang merupakan negara agraris dimana banyak dari pada penduduknya bermata pencaharian sebagai petani sehingga lahan pertanian merupakan hal utama yang harus ada. Terbatasnya jumlah tanah dan meningkatnya kebutuhan negara untuk melakukan pembangunan menjadi cikal bakal adanya bentuk pengalihan fungsi tanah. Baik tanah yang merupakan kawasan hutan, pemukiman, hingga lahan pertanian.

Lahan pertanian merupakan lahan yang digunakan dalam bidang pertanian.<sup>8</sup> Badan Pusat Statistik menyebutkan bahwa luas lahan baku sawah terus menurun pada setiap tahunnya. Pada 2018, luas lahan tinggal 7,1 hektar. Angka

---

<sup>8</sup> Lihat Pasal 1 angka 2 UU 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.



ini terus menurun jika dibandingkan pada tahun sebelumnya yaitu seluas 7,75 juta hektar.<sup>9</sup> Penurunan luas lahan pertanian di Indonesia banyak diakibatkan adanya konversi atau alih fungsi lahan. Alih fungsi lahan sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negatif terhadap lingkungan dan potensi lahan.<sup>10</sup> Alih fungsi lahan tersebut memiliki dampak negatif bagi lingkungan dan potensi lahan.

Kebijakan pemerintah terkait pembuatan regulasi tidak terlepas dari kondisi objektif yang terjadi. Disatu sisi pemerintah membuat regulasi untuk memberikan perlindungan terhadap lahan pertanian agar terjaminnya ketahanan pangan dan disisi lain pemerintah membuat kebijakan untuk membangun infrastruktur demi kesejahteraan rakyat. Dimana pembangunan yang dicanangkan pemerintah membutuhkan lahan yang dapat digunakan untuk pembangunan. Dengan semakin meningkatnya jumlah penduduk semakin besar pula kebutuhan masyarakat akan pangan dan harusnya semakin luas lagi lahan pertanian yang ada. Namun dengan rencana untuk meningkatkan pembangunan yang pasti membutuhkan lahan telah sering mengorbankan lahan pertanian yang dialih fungsikan ke non pertanian untuk pembangunan dengan dalih kepentingan umum.

Politik dan Hukum berangkat dari asumsi bahwa hukum sebagai produk politik sehingga hukum dipandang sebagai formalitas yuridis dari kehendak-

---

<sup>9</sup> Tri Wahyuni, 2018, *BPS Sebut Luas Lahan Pertanian Kian Menurun*, diakses pada tanggal 15 Agustus 2020, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20181025153705-92-341433/bps-sebut-luas-lahan-pertanian-kian-menurun>.

<sup>10</sup> Gesthi Ika Janti dkk, "Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Guna Memperkokoh KetahananPangan Wilayah (Studi di Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta)", *Jurnal Ketahanan Nasional Volume 22 Nomor 1*, 27 April 2016, hlm. 3.

kehendak politik yang saling berinteraksi dan bersaing.<sup>11</sup> Berangkat dari asumsi tersebut maka kajian politik hukum dari hukum pertanahan juga merupakan salah satu bentuk konfigurasi politik tertentu yang akan melahirkan produk hukum dengan karakter tertentu. Setelah proklamasi kemerdekaan 1945, pemerintah Indonesia mendapat banyak tuntutan untuk melakukan pembaruan terhadap hukum agraria peninggalan zaman kolonial Belanda dengan mengeluarkan Peraturan Perundang-undangan yang baru. Dalam menghadapi tuntutan-tuntutan itu pemerintah Indonesia yang baru merdeka ini melakukan dua jalur langkah yang sangat responsif, yaitu dengan mengeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan secara parsial dan menyiapkan rancangan UU Agraria Nasional yang baru.

UUPA mengandung nilai-nilai kerakyatan dan amanat untuk menyelenggarakan hidup dan kehidupan yang berperi kemanusiaan dan berkeadilan sosial. Untuk perwujudan keadilan sosial dapat dilihat pada prinsip-prinsip dasar yang ada pada UUPA yaitu prinsip negara menguasai dan digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah masyarakat hukum adat, asas fungsi sosial semua hak atas tanah, prinsip landreform, prinsip perencanaan dalam penggunaan tanah dan upaya pelestariannya dan prinsip nasionalitas. Dimana prinsip dasar tersebut kemudian dijabarkan dalam berbagai produk berupa peraturan perundang-undangan dan kebijakan lainnya.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Mahfud MD , *Politik Hukum di Indonesia*, Cet. Ketujuh, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017, hlm, 293.

<sup>12</sup> Maria SW Sumardjono, *Reorientasi Kebijakan Pertanahan*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2006, hlm, 21.

Undang-Undang Pokok Agraria merupakan penjabaran utama dan prinsip hukum dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan sekaligus merupakan sumber bagi pengembangan kebijakan dan peraturan perundang-undangan pertanahan nasional. Selanjutnya, prinsip-prinsip yang tertera pada UUPA diarahkan untuk dapat menjamin terwujudnya kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia terutama terhadap kelompok masyarakat yang termarginalkan oleh kebijakan hukum pertanahan pada masa sebelumnya.

Dengan pilihan prinsip-prinsip yang dimaksudkan menjamin terwujudnya tujuan tersebut, UUPA dapat ditempatkan sebagai hukum progresif.<sup>13</sup> Dimaksudkan bahwa UUPA sebagai instrumen untuk menciptakan suatu perubahan masyarakat yang maju dalam bidang ekonomi melalui penataan struktur kepemilikan tanah yang pada satu sisinya mendorong ke arah perubahan pertanian dan industri yang semakin maju namun tetap tidak untuk mengabaikan keadilan dalam terciptanya pemerataan tanah.

UUPA disatu sisi hendak mendorong kemajuan ekonomi pertanian dan industri dengan memberikan hak atas tanah secara individual kepada setiap orang atau perusahaan dalam skala besar dan mewajibkan kepada mereka berproduksi secara optimal. Namun disisi lain, UUPA berusaha mencegah terjadinya dampak sosial-ekonomi-politik negatif dari proses pencapaian kemajuan dengan membebaskan fungsi sosial hak atas tanah, kewajiban konservasi tanah, perlakuan khusus bagi kelompok yang lemah, pewadahan dalam koperasi bagi usaha skala besar, dan larangan monopoli.

---

<sup>13</sup>Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Cet kesatu, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 20.

Selanjutnya keterbatasan jumlah tanah untuk pembangunan dapat memunculkan berbagai permasalahan. Benturan yang terjadi di sisi pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai sarana utamanya, dan di sisi lain sebagian dari warga masyarakat juga memerlukan tanah sebagai tempat tinggal dan sebagai tempat mata pencahariannya.<sup>14</sup> Situasi tersebut tidak dapat dihindarkan. Bahwa manakala tanah tersebut diambil begitu saja dan dipergunakan untuk pembangunan maka jelas hak asasi warga masyarakat yang terdampak dikorbankan.

Konflik pengalihan fungsi lahan pertanian ke non pertanian untuk pembangunan tersebut juga merupakan bagian dari tipologi konflik pertanahan di Indonesia. Adanya pengadaan tanah untuk kepentingan umum memang telah dilegitimasi melalui peraturan perundang-undangan. Namun persoalan pertanahan di Indonesia yang dipengaruhi ekonomi politik juga tidak terlepas dari dinamika ekonomi politik. Kebijakan politik/negara dalam bidang pertanahan dipengaruhi juga oleh ideologi ekonomi. Dimana nilai ekonomis pada tanah lebih ditonjolkan, sehingga pergeseran akan nilai tanah pun tidak terbendung. Dalam sejarah agraria Indonesia dapat dikatakan bahwa ekonomi politik selalu mempengaruhi politik hukum agraria mulai dari era kolonial hingga era reformasi.<sup>15</sup>

Pada zaman kolonial Belanda, kebijakan ekonomi yang sangat mempengaruhi sektor agraria adalah penerapan prinsip dagang oleh penjajah.<sup>16</sup> Prinsip dagang inipun nyata dalam hal hasil bumi/bahan mentah dihargai

---

<sup>14</sup>Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-hak atas tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Edisi Revisi, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm .9.

<sup>15</sup> Bernhard Limbong., *Op.Cit.* hlm, 169.

<sup>16</sup> Fauzi, Noer, *Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, Insist Press, KPA, dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, hlm, 20-21.

dengan rendah dan kemudian oleh kolonial dijual dengan harga yang tinggi. Praktik tersebut diterapkan oleh penguasa kolonial yang juga merangkap sebagai pengusaha (partikelir) demi meraup keuntungan sebesar-besarnya. Model partikelir ini juga menguat sejak berlakunya Undang-Undang Agraria produk kolonial belanda tahun 1870 (*Agrarische Wet 1870*).

Setelah kemerdekaan Indonesia muncul tekad untuk merubah sistem agraria warisan kolonial. Tekad kuat untuk melikuidasi tatanan agraria yang timpang, dengan redistribusi tanah bagi buruh tani serta petani miskin, sudah muncul di kalangan pemerintah, partai politik, dan organisasi rakyat.<sup>17</sup> Pada Era Revolusi Kemerdekaan tuntutan reformasi agraria yang digelorakan oleh para petani penggarap tanah-tanah partikelir.

Pada era Demokrasi Liberal (1950-1959), pemerintah Soekarno mengeluarkan UU Darurat Nomor 8 Tahun 1954 yang mengatur tentang pendudukan dan penggarapan lahan-lahan eks-kolonial. Peraturan tersebut menegaskan bahwa tindakan pendudukan dan penggarapan lahan-lahan eks perusahaan dan tanah partikelir Eropa oleh rakyat bukanlah perbuatan melanggar hukum.

Pada masa Demokrasi Terpimpin (1959-1967), sosialisme Indonesia berpengaruh dalam hukum agraria nasional. Hal tersebut dilandasi dengan diterbitkannya UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dengan landreforms sebagai agenda utama yang revolusioner dalam

---

<sup>17</sup> Bernhard Limbong., *Op.Cit.* hlm, 170.

pembangunan terutama dengan mengeluarkan peraturan mengenai redistribusi tanah.

Pembangunan yang berorientasi pada sosialisme khas Indonesia pada prinsip-prinsip dalam UUPA 1960, yaitu: (1) nasionalisme; (2) tanah dan sumber-sumber agraria lainnya memiliki fungsi sosial-bukan komersial; (3) anti terhadap eksploitasi manusia (*exploitation de l'homme par l'homme*) dan monopoli; (4) land reformpopulis; dan(5) perencanaan agraria.<sup>18</sup>

Dalam perkembangannya, dengan keterbatasan tanah untuk pembangunan maka pemerintah membuat regulasi untuk pengalihan fungsi tanah dengan dalih untuk kepentingan umum. Hal tersebut menimbulkan konflik di masyarakat. Konflik tersebut biasanya mengenai status tanah yang perolehannya berasal dari proses pengadaan tanah, atau mengenai keabsahan proses, pelaksanaan pelepasan atau pengadaan tanah dan ganti rugi.

Alih fungsi lahan pertanian dapat mempersulit Pemerintah, baik Pusat maupun Daerah untuk mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan. Dimana, pangan merupakan kebutuhan pokok setiap masyarakat sehingga mutlak harus dipenuhi. Pangan termasuk dalam sektor strategis yang mampu mempengaruhi sosial, ekonomi, dan politik suatu negara. Namun, akibat dari pengalihan fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian menyebabkan Negara harus memberikan kebijakan agar mampu melindungi lahan pertanian pangan. Hal ini dimaksudkan agar ketersediaan lahan pertanian pangan dapat terus dipertahankan agar kebutuhan masyarakat Indonesia terkait hak atas pangan dapat terpenuhi.

---

<sup>18</sup> Bernhard Limbong., *Op.Cit.*hlm, 171.

Perlindungan terhadap lahan pertanian sebenarnya sudah menjadi perhatian pemerintah, dimana pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Pada Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 menyebutkan bahwa lahan yang sudah ditetapkan menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan. Namun pada pasal yang sama di ayat (2) menyebutkan pengecualian terkait perlindungan ini yaitu ketika alih fungsi terjadi karena untuk kepentingan umum. pengalihfungsian lahan pertanian untuk kepentingan umum diatur pada Pasal 44 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 menyebutkan bahwa:

Pengalihanfungsi lahan yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk kepentingan umum sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) hanya dapat dilakukan dengan syarat:

- a. Dilakukan kajian kelayakan strategis
- b. Disusun rencana alih fungsi lahan
- c. Dibebaskan kepemilikan dari pemilik, dan
- d. Disediakan lahan pengganti terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan<sup>19</sup>

Pada pasal tersebut dapat diketahui bahwa untuk dapat mengalih fungsikan lahan pertanian harus melalui proses kajian kelayakan strategis, disusun alih fungsi lahan, dibebaskan hak kepemilikan dan disediakan lahan penggantinya. Walau telah ada aturan yang mengatur tentang pengalihan fungsi lahan pertanian namun tetap saja luas lahan pertanian berkurang setiap tahunnya.

Mengacu kepada peraturan terkait perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang bertujuan untuk tidak terjadi fungsi lahan namun terdapat

---

<sup>19</sup> Lihat, Pasal 44 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

pengecualian apabila terdesak oleh kepentingan umum. Hal ini terjadi karena diisatu sisi pemerintah menerapkan kebijakan ketahanan pangan dengan melindungi dan melarang pengalihan fungsi lahan pertanian ke hal lainnya, tapi disatu sisi pemerintah membuat pengecualian yang menyebabkan ketidak konsistenan pemerintah dalam menerapkan kebijakan. Dalam hal menjaga stabilitas pangan dalam negeri pemerintah juga membuat aturan yang mengatur tentangnya yaitu Undang Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Pengalihan fungsi lahan pertanian ke non pertanian untuk kepentingan umum tidak terlepas dari regulasi yang ada. Terciptanya regulasi juga tidak terlepas dari konfigurasi politik yang ada. Namun dengan adanya regulasi-regulasi tersebut hendaknya saling bersinergi satu dan yang lainnya, hingga tercapai tujuan dari dibuatnya aturan tersebut dan tercipta keadilan untuk seluruh lapisan masyarakat. Aturan-aturan tersebut juga hendaknya berlandaskan *recht ide* atau cita-cita yang diharapkan dari hukum tersebut dan tentunya aturan tersebut akan mewujudkan apa yang telah di amanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Berdasarkan uraian tersebut, maka tema sentral yang relevan untuk diteliti adalah: “Politik Hukum Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Untuk Kepentingan Umum Dalam Perspektif Hukum Pertanahan”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian tersebut, beberapa permasalahan pokok yang akan diteliti antara lain sebagai berikut :

1. Mengapa terjadi alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk kepentingan umum di Indonesia?



2. Bagaimana peraturan pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan pada masa yang akan datang?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini berusaha mengungkapkan beberapa masalah dalam mengkaji politik hukum pada pengalihan fungsi tanah untuk kepentingan umum dengan tujuan:

1. Untuk mengetahui alasan terjadinya alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk kepentingan umum di Indonesia.
2. Untuk mengetahui aturan pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk kepentingan umum pada masa yang akan datang.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dan sangat bermanfaat untuk :

1. Secara akademis dapat mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang hukum pertanahan khususnya penyusunan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam mewujudkan *recht ide* yang terkandung didalamnya.
2. Secara praktis penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pemerintah dan instansi yang berwenang dalam pengaturan hukum pertanahan pada masa yang akan datang.

### **E. Kerangka Konseptual**

1. Politik Hukum

Politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti pada UUD 1945.<sup>20</sup>

## 2. Alih Fungsi Lahan

Alih Fungsi Lahan adalah suatu proses perubahan penggunaan lahan dari bentuk penggunaan tertentu menjadi penggunaan lain misalnya ke-non pertanian. Dan biasanya dalam pengalih fungsinya mengarah ke hal yang bersifat negatif bagi ekosistem lingkungan alam sawah itu sendiri.<sup>21</sup>

Alih fungsi lahan dalam artian perubahan/ penyesuaian peruntukan penggunaan, disebabkan oleh faktor-faktor secara garis besar meliputi keperluan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang makin banyak jumlahnya dan meningkatnya tuntutan akan mutu kehidupan yang lebih baik.<sup>22</sup>

## 3. Lahan Pertanian pangan berkelanjutan

Pengertian lahan menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, lahan adalah

“Bagian daratan dari permukaan bumi sebagai suatu lingkungan fisik yang meliputi tanah beserta segenap faktor yang mempengaruhi penggunaannya seperti iklim, relief, aspek geologi, dan hidrologi yang berbentuk secara alami maupun akibat pengaruh manusia.”

---

<sup>20</sup> Mahfud MD., *Op.Cit.* hlm, 1

<sup>21</sup> Gesthi Ika Janti, dkk., *Op. Cit.*, hlm, 20.

<sup>22</sup> Utomo, M., Eddy Rifai dan Abdulmutalib Thahir, *Pembangunan dan Alih Fungsi Lahan*, Universitas Lampung, Lampung, 1992, hlm, 10.

Lahan pertanian yang dimaksud pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, adalah bidang lahan yang digunakan dalam bidang pertanian.<sup>23</sup> Lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan kedaulatan pangan nasional.<sup>24</sup> Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang diberikan kepada manusia dimuka bumi. Bagi bangsa Indonesia sendiri tanah mempunyai makna multidimensional. Dimana tanah dapat dipandang dari banyak aspek, baik aspek budaya, ideologi, maupun sosial. Tanah merupakan tempat masyarakat melakukan proses berbudaya, ruang hidup bagi masyarakat bangsa Indonesia, dan memiliki fungsi sosial.

Secara filosofis bangsa Indonesia memandang tanah sebagaimana yang dinyatakan dalam konstitusi dan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).<sup>25</sup> Bangsa Indonesia beranggapan bahwa tanah merupakan sumber daya strategis, sebagai kekayaan nasional, pemersatu wilayah, karunia Tuhan Yang Maha Esa, dan untuk kemakmuran rakyat. Kemakmuran itu akhirnya dengan sendirinya memerlukan upaya dengan memberikan nilai tambah atau hasil

---

<sup>23</sup> Lihat, Pasal 1 angka 2 UU 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

<sup>24</sup> Lihat, Pasal 1 angka 2 UU 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

<sup>25</sup> Lihat, Pasal 33 ayat (3) UUD menyatakan bahwa bumi, air, ruang angkasa serta segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasi oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sementara itu, pasal 1 UUPA menyatakan bahwa tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia, merupakan permukaan bumi, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut peraturan perundang-undangan.

yang bermanfaat guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan.

Menurut Gatot Harmanto, lahan adalah permukaan dengan kekayaan berupa tanah, batuan, mineral, benda cair dan gas yang terkandung di dalamnya. Lahan dipermukaan bumi terbentang mulai dari wilayah pantai sampai daerah gunung.<sup>26</sup>

#### 4. Kepentingan Umum

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.<sup>27</sup>

### **F. Landasan Teoritis**

#### 1. Teori Negara Kesejahteraan

Teori negara kesejahteraan berkembang sebagai respon dari sistem ekonomi liberal-kapitalis, dimana alat-alat produksi dimiliki oleh pemilik modal dan mengabaikan kesejahteraan banyak orang. Negara yang menganut sistem paham kesejahteraan adalah sebagai negara modern yang merupakan

---

<sup>26</sup> Gatot Harmanto, *Pemantapan Geografi*, Yrama Widya, Bandung, 2000, hlm, 8.

<sup>27</sup> John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 1988, hlm, 40

personifikasi dari tata hukum, negara dalam segala aktivitasnya senantiasa didasarkan pada norma hukum.<sup>28</sup> Negara kesejahteraan (*welfare state*) merupakan negara yang pemerintahannya menjamin terselenggaranya kesejahteraan rakyat.

Perwujudan negara kesejahteraan harus didasarkan pada lima pilar kenegaraan, yaitu: Demokrasi, Penegakan Hukum, Perlindungan Hak Asasi Manusia, Keadilan Sosial dan Anti Diskriminasi.<sup>29</sup> Sehingga kesejahteraan harus dirasakan seluruh rakyat secara merata dan seimbang tanpa memilah pihak atau kelompok tertentu. Husodo menyatakan bahwa negara kesejahteraan sebagai suatu negara dimana pemerintah negara dianggap bertanggung jawab dalam menjamin standar kesejahteraan hidup minimum bagi setiap warga negaranya.<sup>30</sup> Negara bertanggung jawab dengan kelayakan hidup rakyat dengan menjamin tersedianya lapangan kerja dan menyediakan lahan untuk rakyat mengolahnya. Selain itu negara kesejahteraan erat kaitannya dengan kebijakan sosial. Banyak strategi yang digunakan negara dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat, terutama melalui perlindungan sosial yang mencakup jaminan sosial, maupun jaring pengaman sosial.<sup>31</sup> Sehingga dalam hal kesejahteraan rakyat pemerintah hendaknya mampu menyeimbangkan setiap bentuk kepentingan masyarakat.

---

<sup>28</sup> Rahayu Subekti, Disertasi: *Politik Hukum Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan* (Surakarta:UNS, 2019), hlm, 15.

<sup>29</sup> *Ibid*

<sup>30</sup> Triwibowo D dan Bahagijo S, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, pustaka LP3ES, Jakarta, hlm, 15.

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm, 16.

Pada abad ke-18 saat Jeremy Bentham mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness of the greatest number of their citizens*.<sup>32</sup> Bentham mengembangkan prinsip utilitarianisme. Menurutnya aksi-aksi atau tindakan pemerintah harus selalu diarahkan dengan tujuan meningkatkan kebahagiaan banyak orang atau rakyat. Gagasan Bentham mengenai reformasi hukum, peranan konstitusi dan penelitian sosial bagi pengembangan kebijakan sosial membuat ia dikenal sebagai “bapak kesejahteraan negara” (*father of welfare states*).<sup>33</sup>

Berdasarkan pengertian kesejahteraan sosial, maka negara Indonesia menganut teori negara kesejahteraan, yang terdapat dalam UUD 1945.<sup>34</sup> Indonesia menetapkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang tertera pada Pancasila sebagai kewajiban sekaligus tujuan yang dikehendaki oleh negara. Pada pembukaan dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945, setidaknya memiliki empat fungsi pokok yang menyebutkan Indonesia sebagai negara kesejahteraan, yakni:<sup>35</sup>

- a. *Protectional function*, negara wajib melindungi seluruh tumpah darah dan seluruh tanah air.
- b. *Welfare function*, negara wajib mensejahterakan bangsa.
- c. *Educational function*, negara wajib menciptakan perdamaian dalam kehidupan berneagra dan bermasyarakat, baik kedalam maupun keluar.

---

<sup>32</sup> Rahayu Subekti., *Op.Cit*, hlm, 18.

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm, 20.

<sup>34</sup> *Ibid*

<sup>35</sup> Murtir Jeddawi, dalam Rahayu Subekti, Disertasi: *Politik Hukum Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan*” (Surakarta:UNS, 2019), hlm, 21.

Penulis menggunakan Teori negara kesejahteraan untuk menganalisis politik hukum pengendalian alih fungsi lahan pertanian untuk kepentingan umum.

## 2. Teori Keadilan

Aristoteles dalam karyanya *Etika Nichomachea* menjelaskan pemikirannya tentang keadilan. Aristoteles beranggapan, keutamaan, yaitu ketaatan terhadap hukum adalah keadilan. Yang dengan kata lain keadilan adalah keutamaan dan ini bersifat umum.

Theo Huijbers menjelaskan keadilan menurut Aristoteles di samping keutamaan umum, juga keadilan sebagai keutamaan khusus, yang berkaitan dengan sikap manusia dalam bidang tertentu, yaitu menentukan hubungan baik antara orang-orang, dan keseimbangan antara dua pihak. Ukuran keseimbangan ini adalah kesamaan numerik dan proporsional. Hal ini karena Aristoteles memahami keadilan dalam pengertian kesamaan. Dalam kesamaan numerik, setiap manusia disamakan dalam satu unit. Misalnya semua orang sama di hadapan hukum. Kemudian kesamaan proporsional adalah memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya, sesuai kemampuan dan prestasinya.<sup>36</sup>

Selain itu Aristoteles juga membedakan antara keadilan distributif dengan keadilan korektif. Keadilan distributif menurutnya adalah keadilan yang berlaku dalam hukum publik, yaitu berfokus pada distribusi, honor kekayaan, dan barang-barang lain yang diperoleh oleh anggota masyarakat. Kemudian keadilan korektif berhubungan dengan pembetulan sesuatu yang

---

<sup>36</sup>Hyronimus Rhiti, *Filsafat Hukum Edisi Lengkap* (Dari Klasik ke Postmodernisme), Cet. Kelima, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2015, hlm, 241.

salah, memberikan kompensasi kepada pihak yang dirugikan atau hukuman yang pantas bagi pelaku kejahatan. Sehingga dapat disebutkan bahwa ganti rugi dan sanksi merupakan keadilan akorektif menurut Aristoteles.

Teori keadilan menurut Aristoteles yang dikemukakan oleh Theo Huijbers adalah sebagai berikut:<sup>37</sup>

1. Keadilan dalam pembagian jabatan dan harta benda publik. Disini berlaku kesamaan geometris. Misalnya seorang Bupati jabatannya dua kali lebih penting dibandingkan dengan Camat, maka Bupati harus mendapatkan kehormatan dua kali lebih banyak daripada Camat. Kepada yang sama penting diberikan yang sama, dan yang tidak sama penting diberikan yang tidak sama.
2. Keadilan dalam jual-beli. Menurutnya harga barang tergantung kedudukan dari para pihak. Ini sekarang tidak mungkin diterima.
3. Keadilan sebagai kesamaan aritmetis dalam bidang privat dan juga publik. Kalau seorang mencuri, maka ia harus dihukum, tanpa memedulikan kedudukan orang yang bersangkutan. Sekarang, kalau pejabat terbukti secara sah melakukan korupsi, maka pejabat itu harus dihukum tidak peduli bahwa ia adalah pejabat.
4. Keadilan dalam bidang penafsiran hukum. Karena Undang- Undang itu bersifat umum, tidak meliputi semua persoalan konkret, maka hakim harus menafsirkannya seolah-olah ia sendiri terlibat dalam peristiwa konkret tersebut. Menurut Aristoteles, hakim tersebut harus memiliki epikeia, yaitu "suatu rasa tentang apa yang pantas".

Pandangan Aristoteles dalam melihat keadilan dimana hal-hal yang sama diperlakukan secara sama, dan yang tidak sama secara proposional. Di Indonesia nilai-nilai yang telah disepakati oleh masyarakat yang termaksud dalam konteks masyarakat Indonesia yaitu Pancasila yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 yang menjadi bintang pemandu bagi pengaturan pengelolaan sumber daya alam.<sup>38</sup> Franz Magnis mengatakan bahwa Pancasila merupakan sederet nilai yang berakar dalam tradisi masyarakat Indonesia. Nilai-nilai itu dimiliki semua komunitas di Nusantara, nilai-nilai ini juga tidak

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm, 242.

<sup>38</sup> Otong Rosadi, "*Quo Vadis Hukum Ekologi dan Keadilan Sosial dalam Perenungn Pemikiran (filsafat) hukum*", Thafa Media, Yogyakarta.



pernah langsung mengandung sebuah kebijakan politik tertentu, melainkan sebagai bintang-bintang bagi yang senantiasa menjadi orientasi dalam mengambil kebijakan.<sup>39</sup> Sehingga sepatutnya dan seharusnya dalam pembuatan regulasi atau pengambilan kebijakan selalu menjadikan nilai-nilai Pancasila sebagai acuan, yang berupa berlandaskan pada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

### 3. Teori Politik Hukum

Politik hukum (*legal policy*) merupakan arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan negara.<sup>40</sup> Pembuatan hukum baru dan penggantian hukum lama merupakan perwujudan politik hukum.<sup>41</sup> Selain itu, politik hukum dibatasi sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara berkenaan dengan hukum yang berlaku di wilayahnya dan arah perkembangan hukum yang dibangun.<sup>42</sup>

Satjipto Rahardjo menjabarkan politik hukum sebagai suatu keharusan untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan maupun cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan tersebut. Politik hukum berhubungan dengan kebijaksanaan untuk menentukan kaidah-kaidah hukum yang sesuai dengan ideologi penguasa. Masalah yang dikaji dalam politik hukum menurutnya adalah, pertama, tujuan yang hendak dicapai; kedua, cara apa yang

---

<sup>39</sup> Franz Magnis Suseno, "*Berebut Jiwa Bangsa: Dialog Perdamaian dan Persaudaraan*", Kompas, Jakarta, 2006.

<sup>40</sup> Hyronimus Rhiti., *Op.Cit.*, hlm, 181.

<sup>41</sup> Mahfud MD., *Op.Cit.*, hlm, 21.

<sup>42</sup> Teuku Mohammad Radhie, *Prisma*, Nomor 6 Tahun II, 1973, hlm, 4.

hendak dicapai untuk mencapai tujuan tersebut; ketiga, mengapa hukum itu perlu diubah dan apa dampaknya; dan keempat, bagaimana cara perubahan itu dilakukan.<sup>43</sup>

Eksistensi manusia hanya mungkin sebagai ko-eksistensi dalam kehidupan bersama. Berdasarkan sebab yang sama Aristoteles menyebut manusia sebagai *Zoon Politicon*, sedangkan Franz Magnis Suseno menjelaskan sifat manusia sebagai makhluk sosial yang berdimensi politik. Artinya, manusia adalah makhluk yang mengenal kepentingan bersama.<sup>44</sup> Seperti halnya bahwa pejabat politik adalah representasi dari negara, sedangkan hukum seharusnya adalah dasar dari negara itu.

Menurut Soedarto, politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.<sup>45</sup>

Sunaryati Hartono dalam bukunya *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional* melihat politik hukum sebagai sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem

---

<sup>43</sup>Bernhard Limbong, *Op. Cit.*, hlm, 181.

<sup>44</sup>Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia, Jakarta, 1994, hlm, 15-22.

<sup>45</sup>Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, 1983, hlm, 20.

hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.<sup>46</sup>

Berbicara mengenai politik hukum sesungguhnya ingin menjelaskan bagaimana kedudukan politik terhadap hukum dan hukum terhadap politik. Sampai saat ini para ahli masih berbeda pendapat mengenai kedudukan tersebut. Sebagian pihak ada yang berpendapat bahwa kedudukan politik terhadap hukum berada dalam posisi *interplay* (saling mempengaruhi). Di pihak lain ada pula yang berpendapat bahwa posisi hubungan antara politik dan hukum adalah terpisah sama sekali. Hans Kelsen misalnya, menegaskan keterpisahan tersebut dengan menyebutkan bahwa hukum sebagai unsur yang bersifat otonom.<sup>47</sup>

Berdasarkan pendapat ahli di atas, penulis menggunakan teori politik hukum menurut Padmo Wahyono yaitu bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.

Kata kebijakan di atas berkaitan dengan adanya strategi yang sistematis, terperinci dan mendasar. Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah dan akan dilakukan, politik hukum menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara, tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang

---

<sup>46</sup>Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hlm, 1.

<sup>47</sup>Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Gena Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm, 7.

berlaku di masyarakat, semuanya diarahkan dalam rangka mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.<sup>48</sup>

Politik hukum satu negara berbeda dengan politik hukum negara yang lain. Perbedaan ini disebabkan karena adanya perbedaan latar belakang kesejarahan, pandangan dunia (*world-view*), sosio-kultural, dan *political will* dari masing-masing pemerintah. Dengan kata lain, politik hukum bersifat lokal dan partikular (hanya berlaku dari dan untuk negara tertentu saja), bukan universal. Namun bukan berarti bahwa politik hukum suatu negara mengabaikan realitas dan politik hukum internasional.

Menurut Sunaryati Hartono, faktor-faktor yang akan menentukan politik hukum tidak semata-mata ditentukan oleh apa yang kita cita-citakan atau tergantung pada kehendak pembentuk hukum, praktisi atau para teoretisi belaka, akan tetapi ikut ditentukan pula oleh kenyataan serta perkembangan hukum di lain-lain negara serta perkembangan hukum internasional. Perbedaan politik hukum suatu negara tertentu dengan negara lain inilah yang kemudian menimbulkan apa yang disebut dengan Politik Hukum Nasional.<sup>49</sup>

Menurut Moh. Mahfud terdapat dua karakter produk hukum yaitu: *pertama*, produk hukum responsif atau populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kepada kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu

---

<sup>48</sup> Franz Magnis Suseno., *Op.Cit*, hlm, 310-314.

<sup>49</sup> Sunaryati Hartono, *Op.Cit*. hlm, 23.

dalam masyarakat.<sup>50</sup> Dalam arti cirinya selalu melibatkan semua komponen masyarakat (syarat formal); *Kedua*, produk hukum konservatif adalah produk hukum yang isinya (materi muatannya) lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis instrumental, yakni masyarakat menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara. Berlawanan dengan hukum responsif, hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.

Untuk mengkualifikasi apakah suatu produk hukum responsif, atau konservatif, indikator yang dipakai adalah proses pembuatan hukum, sifat fungsi hukum, dan kemungkinan penafsiran atas sebuah produk hukum. Produk hukum yang berkarakter responsif, proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat. Adapun proses pembuatan hukum yang berkarakter ortodoks bersifat sentralistis dalam arti lebih didominasi oleh lembaga negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif.<sup>51</sup>

Jika dilihat dari segi penafsiran, maka produk hukum yang berkarakter responsif biasanya memberi sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang yang sempit itu pun hanya berlaku untuk hal-hal yang benar-benar bersifat teknis.

---

<sup>50</sup> Mahfud MD., *Op.Cit*, hlm, 19.

<sup>51</sup> *Ibid.*, hlm, 30.

Adapun produk hukum yang berkarakter ortodoks memberi peluang luas kepada pemerintah untuk membuat berbagai interpretasi dengan berbagai peraturan lanjutan yang berdasarkan visi sepihak dari pemerintah dan tidak sekadar masalah teknis. Oleh sebab itu, produk hukum yang berkarakter responsif biasanya memuat hal-hal penting secara cukup rinci, sehingga sulit bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri.<sup>52</sup>

Dapat dikatakan pula bahwa substansi dari politik hukum itu adalah kebijaksanaan hukum terkait pembangunan dan perombakan hukum dalam rangka mewujudkan apa yang menjadi tujuan negara.<sup>53</sup> Mengacu pada pemahaman politik tersebut, disimpulkan bahwa hukum politik agraria (pertanahan) menyangkut arah kebijaksanaan hukum dalam bidang agraria. Kebijaksanaan hukum yang dimaksud bertujuan untuk memelihara, mengawetkan, memperuntukan, mengusahakan, mengambil manfaat, mengurus dan membagi tanah dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat.

#### 4. Teori Kepentingan Umum

Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.<sup>54</sup>

Untuk memenuhi kebutuhan pembangunan tersebut, masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah di minta untuk dapat berperan serta dengan

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, hlm, 31.

<sup>53</sup> Bernhard Limbong, *op.cit*, hlm, 182.

<sup>54</sup> John Salindeho., *Loc. Cit.* hlm, 40

cara merelakan tanah yang dimilikinya untuk dapat diserahkan kepada pihak yang membutuhkan, tentunya dengan mengikuti ketentuan yang ada, karena pada dasarnya hak atas tanah itu mempunyai fungsi sosial, sebagaimana tertera dalam Pasal 6 Nomor 5 Tahun 1960 UUPA.

Konstitusi kita telah memberikan jaminan bahwa tanah merupakan hak dasar setiap orang. Hal tersebut juga telah dipertegas dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social, and Culture Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya).<sup>55</sup>

Saat ini, kebutuhan tanah sebagai *capital asset* semakin meningkat sehubungan dengan semakin intensifnya kegiatan pembangunan. Kebutuhan akan tersedianya tanah untuk keperluan pembangunan tersebut memberi peluang terjadinya pengambilalihan tanah untuk berbagai proyek, baik untuk kepentingan negara/kepentingan umum maupun untuk kepentingan bisnis, dalam skala besar maupun kecil.<sup>56</sup> Mengingat terbatasnya tanah yang tersedia untuk pembangunan maka terjadi benturan kepentingan manakala di satu sisi pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai sarana utamanya, namun di sisi lain sebagian dari warga masyarakat memerlukan tanah sebagai tempat pemukiman dan tempat mata pencahariannya.

Sehingga pemerintah mengeluarkan kebijakan agar pembangunan tetap dapat terpelihara, khususnya sebagai pembangunan untuk kepentingan umum

---

<sup>55</sup>Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Soisal dan Budaya*, Buku Kompas, Jakarta, 2008, hlm,7.

<sup>56</sup>*Ibid.*, hlm, 8.

yang memerlukan tanah. Kebijakan hukum tersebut dari pemerintah untuk memperoleh tanah-tanah akan terlaksana dengan pengadaan tanah.

JanGijssel sebagaimana dikutip Gunanegara berpendapat bahwa “kepentingan umum tidak mudah dirumuskan, karena kepentingan umum itu merupakan pengertian yang kabur (*vage begrif*) sehingga tidak mungkin diinstitusionalisasikan kedalam suatu norma, yang apabila dipaksakan akibatnya akan menjadi norma kabur (*vage normen*)”.<sup>57</sup>

John Selindeho sebagaimana dikutip Bernhard Limbong menyatakan bahwa kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama rakyat, dengan memeperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis, dan hankamnas atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara.<sup>58</sup>

Dari ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa suatu kegiatan benar-benar untuk kepentingan umum mengandung tiga prinsip, yaitu:

- a. Kegiatan pembangunan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah. Dalam arti bahwa kegiatan kepentingan umum tidak dapat dimiliki perorangan ataupun swasta. Dengan kata lain, swasta dan perorangan tidak dapat memiliki jenis-jenis kegiatan kepentingan umum yang membutuhkan pembebasan tanah-tanah hak maupun negara.
- b. Kegiatan pembangunan tersebut dilakukan oleh pemerintah. Prinsip ini mau menunjukkan bahwa proses pelaksanaan dan pengelolaan suatu kegiatan untuk kepentingan umum hanya dapat diperankan oleh pemerintah.
- c. Kegiatan pembangunan tersebut tidak mencari keuntungan (*non profit*). Dalam prinsip ini termaktub batasan fungsi suatu kegiatan untuk kepentingan umum sehingga benar-benar berbeda dengan

---

<sup>57</sup> Gunanegara, *Op. Cit.*, hlm, 11

<sup>58</sup> Bernhard Limbong, *Op. Cit.*, hlm, 278



kepentingan swasta yang bertujuan untuk mencari keuntungan sehingga terqualifikasi bahwa kegiatan untuk kepentingan umum sama sekali tidak boleh mencari keuntungan.<sup>59</sup>

Untuk memenuhi kebutuhan akan pembangunan fisik tersebut, masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah diharapkan dapat berperan serta dengan cara merelakan tanah yang dimilikinya, tentunya dengan mengikuti ketentuan yang ada.

Arti dari kepentingan umum harus mencakup sebagian besar masyarakat, dan sebetulnya arti sebagian besar masyarakat itu sendiri termasuk kepentingan para korban pembebasan tanah, sehingga dua kepentingan yaitu kepentingan antar pengguna tanah dalam hal ini pemerintah dan kepentingan korban pembebasan tanah dalam hal ini pemilik tanah yang terkena pembebasan.<sup>60</sup>

Sehingga dilihat dari segi yuridis kepentingan umum dapat berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan hukum positif maupun hukum yang tumbuh, hidup, dan berkembang dalam masyarakat yang penerapannya bersifat kasuitis.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Tipe Penelitian**

Menurut Peter Mahmud Marzuki, yang dimaksud dengan penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> John Salindheo., *Op.Cit*, hlm, 40.

<sup>60</sup> Mudakir Iskandar Syah, *Dasar-dasar Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Jala Permata, Jakarta, 2007, hlm, 17.

<sup>61</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi Cetakan Ke-13, Kencana, 2017, Jakarta, hlm, 37.

Menurut Bahder Johan Nasution, yang dimaksud dengan penelitian merupakan:

Pencerminan secara konkret kegiatan ilmu dalam memproses ilmu pengetahuan. Sehingga pentingnya melakukan penelitian ini untuk mendapatkan pengetahuan ilmiah dilihat dari dua segi, pertama dilihat dari proses penelitian itu sendiri, yaitu manusia memerlukan jawaban untuk memecahkan masalah-masalah kehidupan yang dihadapi. Kedua dapat dilihat dari hasil penelitian itu sendiri, yaitu hasil bermanfaat baik secara teoritis maupun secara praktis.<sup>62</sup>

Berdasarkan pendapat di atas, penelitian ini akan menggunakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan metode penelitian Bahder Johan Nasution. Pada penelitian ini akan menitikberatkan persoalannya pada suatu permasalahan aturan hukum. Permasalahan tersebut kemudian dikaji dan dianalisis dengan konsep ataupun peraturan lain untuk menemukan produk hukum yang benar secara teori keilmuan dan berlaku pada pemberlakuannya.

Hukum dapat diartikan sebagai norma tertulis yang dibuat secara resmi dan diundangkan oleh pemerintah dari suatu masyarakat. Disamping hukum tertulis tersebut terdapat norma didalam masyarakat yang tidak tertulis tetapi efektif mengatur perilaku para anggota masyarakat. Norma merupakan manifestasi dari sistem nilai yang dianut masyarakat yang bersangkutan. Melalui sosialisasi yang panjang norma-norma tersebut diinternalisasikan pada seluruh anggota masyarakat.<sup>63</sup>

Selain mengatur perilaku norma hukum juga memberi kuasa kepada norma hukum untuk mengatur perilaku atau berfungsi mengatur atau mengubah norma hukum lain, dimana menurut Bruggink norma hukum sebagai berikut:

---

<sup>62</sup>Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm, 9-10.

<sup>63</sup>*Ibid.*, hlm, 83.

- a. Perintah (*gebod*); yaitu kewajiban masyarakat untuk melakukan sesuatu.
- b. Larangan (*verbod*); yaitu kewajiban masyarakat untuk tidak melakukan sesuatu.
- c. Pembebasan/Dispensasi (*vrifstelling*); yaitu pembolehan khusus untuk tidak melakukan sesuatu yang secara umum harus dilakukan.
- d. Izin (*toestemming*); yaitu pembolehan (perkenan) atau pengecualian khusus untuk melakukan sesuatu yang secara umum dilarang.<sup>64</sup>

Penelitian ilmu hukum normatif telah sejak awal digunakan oleh ilmuan hukum untuk mengkaji masalah-masalah hukum. Penelitian ilmu hukum normatif meliputi beberapa kajian mengenai:

- a. Asas-asas hukum;
- b. Sistematika hukum;
- c. Taraf sinkronisasi hukum;
- d. Perbandingan hukum;
- e. Sejarah hukum.<sup>65</sup>

Pada penelitian ini, penulis menjadikan titik tolak penelitian adalah menyusun, merumuskan dan menganalisis pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah peralihan fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk kepentingan umum dalam perspektif aturan hukum terkait.

## 1. Pendekatan Masalah

Dalam Penelitian ilmu hukum normatif banyak pendekatan yang banyak digunakan baik secara terpisah-pisah berdiri sendiri maupun secara kolektif sesuai dengan isu atau permasalahan yang dibahas. Pendekatan tersebut antara lain: a) pendekatan undang-undang (*statua approach*) b) pendekatan historis c) pendekatan konseptual d) pendekatan komparatif d) pendekatan politis dan d) pendekatan kefilosofan.<sup>66</sup>

Sehubungan dengan tipe penelitian yang akan digunakan yakni yuridis normatif, maka pendekatan yang akan dilakukan adalah pendekatan

---

<sup>64</sup>*Ibid.*, hlm, 84.

<sup>65</sup>*Ibid.*, hlm, 86.

<sup>66</sup>*Ibid.*, hlm, 93

Perundang-undangan (*statue approach*). Dimana dalam pendekatan perundang-undangan tersebut menggunakan legislasi dan regulasi. Selanjutnya menggunakan pendekatan historis (*historical approach*), dimana akan melakukan kajian analisis politik hukum sejarah pembentukan peraturan terkait peralihan fungsi lahan pertanian untuk kepentingan umum pada regulasi yang terkait. Menggunakan pendekatan konsep (*conceptual approach*), dimana penelitian tersebut akan melakukan penelitian terhadap konsep-konsep hukum. Dan terakhir menggunakan pendekatan politis, dimana akan melakukan penelitian terhadap pertimbangan-pertimbangan atau kebijakan elite politik dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan hukum.

## 2. Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan mempergunakan sistem kartu, dan jenis bahan hukum yang akan digunakan adalah:

- a. Bahan hukum primer, menurut Peter Mahmud Marzuki, Indonesia merupakan penganut *civil law system*, sehingga bahan-bahan hukum primer yang terutama adalah peraturan perundang-undangan.<sup>67</sup>

Adapun bahan hukum yang digunakan adalah:

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

---

<sup>67</sup>Peter Mahmud Marzuki., *Op.Cit.*, hlm, 144

3. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
  4. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
  5. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum
  6. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan
  7. Peraturan-peraturan lain yang merupakan aturan pelaksanaan.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu literatur-literatur, makalah-makalah, artikel-artikel yang ada kaitannya dengan masalah pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk kepentingan umum.
  - c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, terutama kamus bahasa Indonesia dan kamus hukum.
8. Analisis

Sebagaimana telah dijelaskan bahwa penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, maka analisis yang dilakukan secara mendalam terhadap bahan-bahan hukum guna menemukan makna yang terkandung didalamnya, dengan menginterpretasikan peraturan perundang-undangan serta kajian dalam penelitian ini lebih bersifat abstraksi sehingga uraian yang dihasilkan akan menemukan jawaban berupa konsep-konsep hukum terhadap pemahaman mengenai politik hukum pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan

untuk kepentingan umum. Kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan dalam analisis data, yaitu:

- a. Meninventarisasi yakni memilih pasal-pasal yang berisi tentang kaidah-kaidah hukum yang mengatur masalah mengenai politik hukum pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk kepentingan umum.
- b. Mensistematisasi yakni membuat sistematika dari pasal-pasal tersebut sehingga menghasilkan klasifikasi tertentu.
- c. Menginterpretasi yakni bahan hukum yang berupa bahan primer, sekunder, dan tersier dikumpulkan, diseleksi, diklasifikasi dan dianalisis secara induktif kualitatif yaitu suatu cara penyimpulan hal-hal yang bersifat umum ke hal yang bersifat khusus, ditarik kesimpulan yang hasil-hasilnya akan dirumuskan dalam bentuk pernyataan tanpa menggunakan angka statistik.

## **H. Sistematika Penulisan**

Untuk memberikan suatu gambaran kepada pembaca mengenai isi dan pembahasan dalam penulisan ini, disusun dengan menggunakan sistematika sebagai berikut:

BAB I Merupakan bab pendahuluan yang terdiri atas: A. Uraian yang menggambarkan latar belakang masalah, B. Menguraikan Perumusan Masalah, C. Tujuan Penelitian, D. Manfaat Penelitian, E. Kerangka Konseptual, F. Landasan Teoritis, g. Metode Penulisan, H. Sitematika Penulisan

BAB II Merupakan tinjauan pustaka yang menguraikan konsep tentang politik hukum pertanahan dan konsep fungsi tanah dan teori kepentingan umum tentang lahan pertanian di Indonesia

BAB III Merupakan tinjauan teoritis yang menguraikan mengenai pendekatan Undang-undang, Pendekatan Konsep, dan Pendekatan Historis.

BAB IV Merupakan tinjauan teori mengenai pendekatan politis yang menguraikan mengenai peraturan alih fungsi lahan pertanian berkelanjutan untuk kepentingan umum yang dibagi kedalam sub bagian.

BAB V Merupakan bab penutup yang menguraikan kesimpulan-kesimpulan dari penelitian yang dilakukan terhadap permasalahan-permasalahan yang diteliti dalam bab III dan bab IV serta menguraikan mengenai saran-saran yang harus dilakukan dalam bentuk peraturan pengalihan fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk kepentingan umum.

**BAB II**

**TINJAUAN UMUM TENTANG POLITIK HUKUM DAN HUKUM**

**PERTANAHAN**

**A. Politik Hukum**

Politik hukum merupakan arah aturan hukum yang akan diberlakukan oleh negara dalam mencapai tujuan negara tersebut. Pembuatan hukum baru dan hukum lama merupakan perwujudan politik hukum.<sup>68</sup> Selain itu, politik hukum dibatasi sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara berkenaan dengan hukum yang berlaku di wilayahnya dan arah perkembangan hukum yang dibangun.<sup>69</sup>

Padmo Wahjono merumuskan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk.<sup>70</sup> Dimana, nantinya politik hukum akan berurusan dengan nilai, penentuan, pengembangan, dan juga pemberian bentuk terhadap hukum yang telah dan akan dibentuk. Disisi lain Satjipto Rahardjo menjabarkan politik hukum sebagai suatu keharusan untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan maupun cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan tersebut. Politik hukum berhubungan dengan kebijaksanaan untuk menentukan kaidah-kaidah hukum yang sesuai dengan ideologi penguasa. Masalah yang dikaji dalam politik hukum menurutnya adalah, tujuan yang hendak dicapai, cara apa yang hendak dicapai untuk mencapai tujuan

---

<sup>68</sup> Mahfud MD , *Op.Cit.*, hlm, 290.

<sup>69</sup> Teuku Mohammad Radhie, *Op.Cit.*, hlm, 4.

<sup>70</sup> Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Cetakan Ketiga, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm, 160.



tersebut, mengapa hukum itu perlu diubah dan apa dampaknya, dan yang terakhir bagaimana cara perubahan itu dilakukan.

Soediman Kartohadiprojo merumuskan bahwa politik hukum negara atau nasional menunjuk pada bentuk yang akan diberikan pada hukum, yang terdiri dari hukum tidak tertulis, hukum tertulis, dan hukum yang tertulis dengan kodifikasi.<sup>71</sup> Hukum tidak tertulis berupa kebiasaan, tradisi, adat istiadat, dan kemufakatan lisan. Hukum tertulis berupa konstitusi, undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden dan lainnya. Hukum tertulis kodifikasi maksudnya bahwa peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan di bawahnya yang ditulis, dikumpulkan, dan disusun secara sistematis dalam kitab undang-undang.<sup>72</sup>

Sehingga dapat dikatakan politik hukum merupakan langkah ataupun kebijakan yang diambil oleh penyelenggara negara dalam rangka menciptakan sistem nasional yang nantinya akan berguna untuk mewujudkan cita-cita bangsa. Muhadar mengatakan politik hukum sekurang-kurangnya mengakomodasi tiga aspek:<sup>73</sup>

Pertama, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan materi-materi hukum agar sesuai dengan kebutuhan pembangunan. Kedua, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegakan supremasi hukum sesuai fungsi-fungsi huku, penegakan fungsi lembaga, dan pembinaan para penegak hukum. Ketiga, proses pembangunan hukum dan pelaksanaannya harus menunjukkan peranan, sifat, dan orientasi hukum dibangun dan ditegakkan. Ketiga aspek tersebut juga harus terakomodasi dalam politik hukum pertanahan.

---

<sup>71</sup> Soedirman Kartohadiprojo, *Pengantar Tata Hukum di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1977, hlm, 37.

<sup>72</sup> Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, hlm, 182.

<sup>73</sup> Muhadar, *Viktimisasi Kejahatan Pertanahan*, Laksbang Pressindo, Surabaya, 2006, hlm, 51.

Pada sudut lain politik hukum dapat dilihat sebagai kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing dalam pemberlakuan hukum sehingga latar belakang politik tertentu dapat melahirkan hukum dengan karakter tertentu.<sup>74</sup> Selain itu politik hukum juga merupakan jawaban atas pertanyaan tentang mau diapakan hukum dalam perspektif formal kenegaraan dalam mencapai tujuan negara. Hal utama pada politik hukum nasional yaitu bertujuan untuk melahirkan sistem hukum nasional yang harus dibangun dengan pilihan isi dan cara-cara tertentu. Dengan demikian, politik hukum mengandung dua sisi yang tak terpisahkan, yakni sebagai arahan pembuatan hukum atau *legal policy* lembaga-lembaga negara dalam pembuatan hukum dan sekaligus sebagai alat untuk menilai dan mengkritisi apakah sebuah hukum yang dibuat sudah sesuai atau tidak dengan kerangka pikir *legal policy* tersebut untuk mencapai tujuan negara.<sup>75</sup>

Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah dan akan dilakukan politik hukum menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara, tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang berlaku dimasyarakat. Hal tersebut ditujukan untuk menacapai tujuan Negara yang dicita-citakan.<sup>76</sup>

Dari kesimpulan tentang pengertian politik hukum diatas dari beberapa pakar dapat dikatakan bahwa politik hukum agraria menyangkut kebijaksanaan hukum dalam bidang agraria. Kebijaksanaan yang dimaksud bertujuan untuk memelihara, mengawetkan, memperuntukkan, mengusahakan, mengambil

---

<sup>74</sup> Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Cetakan Ketiga, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm, 15.

<sup>75</sup> *Ibid.*, hlm, 16.

<sup>76</sup> Franz Magnis, *Op.Cit*

manfaat, mengurus dan membagi tanah dan sumber daya alam lainnya yang terkandung didalamnya untuk kesejahteraan rakyat.<sup>77</sup> Bijaksana dalam membuat regulasi terkhusus tentang hukum pertanahan di Indonesia merupakan contoh dalam mewujudkan *Recht Ide* konstitusi.

## B. Hukum Pertanahan

Tanah merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa yang diberikan untuk manusia di muka bumi. Pertanahan dalam hal ini didefinisikan sebagai hubungan antara subyek dan obyek hak atas tanah melalui keterikatan penguasaan pemilikan penggunaan dan pemanfaatan tanah.<sup>78</sup>

Hubungan penguasaan kepemilikan dan hubungan penggunaan pemanfaatan dapat dibedakan hubungan secara fisik (*de facto*) dan hubungan secara yuridis (*de jure*). Hubungan penggunaan pemanfaatan secara yuridis ditunjukkan bahwa tanah telah digunakan dan dimanfaatkan sesuai rencana tata guna tanah dan tata ruang wilayah. Sedangkan hubungan penguasaan pemilikan secara yuridis ditunjukkan bahwa tanah yang digunakan tersebut telah mempunyai kejelasan dan kepastian hukum atas tanah sesuai UUPA maupun ketentuan normatif menurut adat setempat.<sup>79</sup>

Uraian tersebut menandakan bahwa lingkup dari pertanahan yang meliputi antara hubungan fisik dan hubungan yuridis tidak selalu beriringan atau sejalan sehingga dapat menimbulkan masalah pertanahan. Permasalahan mendasar tersebut dapat berupa; tanah yang dikuasai secara fisik namun tidak diikuti dengan hak kepemilikan, tanah yang dikuasai dengan hak kepemilikan namun tidak digunakan sesuai pemanfaatannya, dan terdapat tanah yang digunakan dan dimanfaatkan namun tidak sesuai dengan tata ruang sehingga berpotensi menimbulkan kerusakan tanah ataupun lingkungan. Menurut Oxley

---

<sup>77</sup> Singgih Praptodihardjo, *Sendi-sendi Hukum Tanah di Indonesia*, Cetakan Ketiga, Yayasan Pembangunan, Jakarta, 1953, hlm, 26-37.

<sup>78</sup> Bernhard Limbong., *Op.Cit*, hlm, 32.

<sup>79</sup> *Ibid*

Oxland dan Stein, hukum pertanahan mengajarkan pertalian sinergi antara pelbagai cabang ilmu hukum yang menyangkut hubungan pertanahan.<sup>80</sup> Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa setiap tindakan dan perbuatan yang berkaitan dengan tanah dan melibatkan unsur-unsur hukum yang diatur dalam cabang-cabang ilmu hukum seperti tata negara, pidana, bahkan hukum internasional.

### 1. Agraria

Kata agraria berasal dari kata *akker* (Belanda), *agros* (Yunani) berarti tanah pertanian. *Agger* (Latin) berarti tanah atau sebidang tanah, *agrarius* (Latin) berarti perladangan, persawahan, pertanian, *agrarian* (Inggris) berarti tanah untuk pertanian.<sup>81</sup>

Pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043, yang dikenal dengan UUPA tidak memberikan rumusan yang jelas tentang istilah tanah. Dalam UUPA diadakan perbedaan antara pengertian bumi dan tanah yang dirumuskan pada Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 4 ayat (1). Yang dimaksud tanah ialah permukaan bumi. Perluasan pengertian bumi dan air dengan ruang angkasa adalah bersangkutan dengan kemajuan teknik dewasa ini dan kemungkinan-kemungkinannya dalam waktu yang akan datang.

---

<sup>80</sup> Oxley Oxland dan Stein dalam Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta.

<sup>81</sup> M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm, 9.

Pada Pasal 1 ayat (2) tertulis: “Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, ke semuanya merupakan satu kesatuan. Dengan demikian, maka ruang lingkup agraria menurut UUPA adalah meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”.

Budi Harsono mengatakan bahwa dengan pemakaian makna agraria dalam arti yang demikian luasnya, maka dalam pengertian UUPA, Hukum Agraria tidak hanya merupakan satu perangkat bidang hukum tetapi juga merupakan suatu kelompok bidang hukum yang masing-masing mengatur berbagai hak penguasaan atas sumber daya alam tertentu yang tergolong ke dalam pengertian agraria.<sup>82</sup>

Pada UUPA kata tanah menggunakan istilah agraria. Pada UUPA pengertian agraria yang dirumuskan mengandung makna yang sangat luas. Tanah pada UUPA juga merupakan bagian dari agraria, oleh karena itu pada Kamus Bahasa Indonesia dan UUPA kata agraria memiliki dua pengertian, yaitu agraria dalam makna luas dan dalam makna sempit. Pada agraria dalam makna luas meliputi bumi, air, kekayaan alam, dan batas-batas tertentu pada ruang angkasa. Pada makna sempitnya makna agraria hanya meliputi tanah saja, jadi merupakan bagian dari agraria dalam arti luas.

---

<sup>82</sup> Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaanya*, Jilid I Hukum Tanah Nasional, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm, 8.

M. Arba memaknai hukum agraria adalah seluruh kaidah-kaidah hukum dan norma-norma hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur tentang agraria dari keagrariaan (kepengurusannya).<sup>83</sup>

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia merupakan dasar hukum pembentukan hukum agraria. “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Dalam hal ini negara selaku organisasi kekuasaan tertinggi yang diberikan kewenangan dan tanggung jawab mewujudkan kesejahteraan rakyatnya.

Dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 maka dapat disimpulkan bahwa; *pertama*, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikelola untuk mencapai kemakmuran rakyat. *Kedua*, pengelolaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikelola oleh negara. *Ketiga*, tujuan pengelolaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan dasar hukum utama formal yang bagi pembentukan hukum agraria nasional yaitu UUPA. Yang selanjutnya UUPA menjadi dasar hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengatur soal bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.

---

<sup>83</sup> M. Arba, *Op.Cit.*, hlm, 5.

## b. Reforma Agraria

Reforma Agraria merupakan hal yang sangat penting dalam perekonomian negara terkhusus negara dengan mayoritas penduduk bekerja dibidang pertanian. Reformasi pun ternilai penting dalam rangka melindungi hak-hak petani. Reformasi agraria lebih mengacu pada inisiatif atau prakarsa pemerintah berkenaan dengan redistribusi lahan pertanian terhadap seluruh pengalihan sistem agraria nasional yang sering mencakup langkah-langkah *landreform*.<sup>84</sup>

Reforma Agraria di Indonesia telah dikenal sejak 1960. Hal tersebut terbukti dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang merupakan tonggak penting dalam pengupayaan keadilan agraria di Indonesia. Akan tetapi langkah tersebut dijadikan komoditas politik sehingga ketika terjadi prahara pada tahun 1965 dan kekuasaan dipegang oleh rezim Orde baru, *landreform* dianggap sebagai “barang haram” sehingga tidak bisa diselenggarakan.<sup>85</sup>

Reforma Agraria atau secara legal formal disebut juga dengan Pembaruan Agraria adalah proses restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agrarian (khususnya tanah).<sup>86</sup> Pada Pasal 2 TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 dijelaskan bahwa pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan,

---

<sup>84</sup> Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, hlm, 336.

<sup>85</sup> SURIANSYAH MURHAINI, *Hukum Pertanahan Alih Fungsi Tanah dan Fungsi Sosial Hak atas Tanah*, LaksBang Justitia Surabaya, Yogyakarta, hlm, 18.

<sup>86</sup> *Ibid.*, hlm, 19.

pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumberdaya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sering terjadi persamaan persepsi antara reformasi agraria dan *landreform*. Ben Cousins mencoba menjabarkan perebedaan keduanya untuk menghindari kesamaan persepsi sebagai berikut:

*Landreform* berkaitan dengan hak atas tanah dengan cirinya masing-masing, kekuatan dan distribusi, sementara reforma agraria berfokus tidak hanya pada hal-hal tersebut tapi juga pada isu-isu yang lebih mencakup: karakter kelas dari hubungan antara produksi dan distribusi di bidang pertanian dan perusahaan yang terkait, dan bagaimana semua hal itu terhubung ke struktur kelas yang lebih luas. Dengan kata lain, reformasi agraria berkaitan dengan kekuatan ekonomi dan politik dan hubungannya antara keduanya.<sup>87</sup>

Reforma agraria dapat dikatakan juga merupakan bagian dari program pembangunan ekonomi dan juga sebagai program politik untuk merubah struktur penguasaan dan penggunaan sumber-sumber agraria.<sup>88</sup> Redistribusi tanah dan sumber-sumber agraria lainnya yang telah dikuasai dalam skala besar atau melebihi batas maksimum yang ditentukan dan pengembalian tanah-tanah dan sumber-sumber agraria lainnya yang diambil dari penguasaan rakyat sebelumnya menjadi satu program penting dalam rangka merombak struktur penguasaan tanah atau sumber-sumber agraria tersebut.

Pada prinsipnya reforma agraria merupakan *landreform* dalam pengertian redistribusi kepemilikan dan penguasaan tanah. Namun,

---

<sup>87</sup> Csaba Csaki and John Nash, *The Agrarian Economies of central and Eastern Europe an the Commonwealth of Independent State*, World Bank Discussion Paper 387, Washington, DC, 1998 dalam Bernhard Limbong, *Politik Peratnahan*, Dharma Karsa Utama, Jakarta, hlm, 337.

<sup>88</sup> Bachriadi Dianto, *Pembaruan Agraria (Agrarian Reform): Urgensi dan Hambatannya dalam Pemerintahan Baru di Indonesia Pasca Pemilu 1999*, makalah untuk seminar “Mendesakkan Agenda Pembaruan Agraria dalam Sidang Umum (SU) MPR 1999” yang diselenggarakan oleh KPS, ELSAM, dan Lab. Sosiologi-Antropolohi IPB di Jakarta, 22 September 1999, hlm, 27.



*landreform* tersebut tidak akan berhasil jika tidak didukung oleh program-program penunjang seperti pengairan, pengkreditan, penyulihan, pendidikan, pemasaran, dan sebagainya.<sup>89</sup> Sehingga untuk dapat mensukseskan reforma agraria maka hal-hal penunjang tersebut juga harus dilakukan.

Konsep pembaruan agraria sendiri memiliki bentuk dan sifat yang berbeda tergantung pada zaman dan negaranya. Hal ini dikarenakan setiap negara memiliki struktur agraria dan sistem politik yang berbeda, walaupun dasar dari pembaruan agraria sama yaitu pemerataan sumber daya agraria.

### C. Aspek Sosial Pertanian

Tanah adalah sumber kehidupan, kekuasaan dan juga kesejahteraan. Eksistensi tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti penting dimana tanah memiliki fungsi ganda yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Tanah sebagai *social asset* dimana berfungsi sebagai sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan, sedangkan sebagai *capital asset* tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan.<sup>90</sup>

Sesuai dengan sifatnya yang multidimensional dan sarat persoalan keadilan, pemmasalahan tentang pertanian seakan tidak pernah surut. Pengaturan tentang struktur pertanian atau keagrariaan telah disadari sejak berabad-abad oleh negara-negara di dunia ini. Perombakan dan pembaharuan struktur pertanian dilakukan untuk memenuhi asas. Keadilan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Demikian pula yang ada di Indonesia, pengaturan tentang pertanian terus mengalami perubahan, dari yang sebelumnya bersifat kolonial

---

<sup>89</sup> Dorner Peter, *Land Reform and Economic Development*, Penguin Books, Baltimore, 1972 dalam Bernhard Limbong, *Politik Peratnahan*, Dharma Karsa Utama, Jakarta, hlm, 339.

<sup>90</sup> Suriasyah Murhaini., *Op.Cit*, hlm 7.

menjadi yang bersifat nasional, yaitu melalui unifikasi pengaturan hukum pertanahan.

Bachriadi mengungkapkan bahwa kekeliruan pembangunan yang mendasar adalah tidak ditematkannya pembaruan agraria yang berupa penataan kembali penguasaan, penggunaan, pemanfaatan, peruntukan dan pemeliharaan sumber-sumber agraria sebagai pra-kondisi dari pembangunan.<sup>91</sup> Pembaruan agraria juga dipercaya sebagai suatu proses perombakan dan pembangunan kembali struktur sosial didalam masyarakat terkhusus masyarakat yang ada di pedesaan sehingga terciptalah dasar petani yang sehat. Disinilah terjadi perubahan sosial terhadap perilaku masyarakat akibat pergeseran peruntukan tanah.

Pada Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Dengan fungsi sosial tersebut maka hak atas tanah apapun yang dimiliki atau dikuasai oleh seseorang tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi nantinya akan menimbulkan kerugian bagi masyarakat lainnya. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat dari pada haknya, sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan pihak yang mempunyai tanah serta bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara.<sup>92</sup> Tanah/lahan dipergunakan secara bijaksana dan tidak menimbulkan kerugian.

Fungsi sosial hak atas tanah harus ada keseimbangan antara kepentingan perorangan dan masyarakat sehingga tercapai tujuan pokok kemakmuran, keadilan

---

<sup>91</sup> Bachridi Dianto., *Op.Cit.* hlm, 26.

<sup>92</sup> Lihat penjelasan umum UUPA pada romawi II angka 4.

dan kebahagiaan masyarakat seluruhnya. Tetapi dengan fungsi sosial tersebut bukan berarti kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum. apabila hak atas tanah seseorang diperlukan untuk kepentingan umum dan negara, maka yang bersangkutan diberikan ganti kerugian sebagai kehormatan terhadap hak-hak pribadi yang dimiliki oleh seseorang atas tanahnya dan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Selain itu pemerintah berkewajiban untuk menyelesaikan segala persoalan yang timbul dari proses peralihan fungsi lahan/tanah khususnya lahan pertanian.

#### 1. Hakekat Fungsi Sosial Tanah

Penggunaan pada tanah harus disesuaikan dengan keadaan sifat dan haknya sehingga menimbulkan pemanfaatan dan kesejahteraan pemilik dan juga negara. Konsep fungsi sosial hak atas tanah juga sesuai dengan hukum adat yang menyatakan bahwa tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat adalah tanah kepunyaan bersama seluruh warga masyarakat, yang dimanfaatkan untuk kepentingan seluruh warga masyarakat adat bersangkutan. Untuk dapat memenuhi kebutuhan, setiap warga diberi kesempatan untuk membuka, menguasai, dan memanfaatkan bagian-bagian tertentu dari tanah adat (*ulayat*).<sup>93</sup> Sehingga apabila suatu bagian tanah sudah diberikan kepada warga maka harus dimanfaatkan dan dipelihara sehingga tidak melakukan pembiaran atau pelantaran terhadap suatu bagian tanah karena dapat menyalahi tujuan pemberian hak atas tanah tersebut.

---

<sup>93</sup> Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia, Malang, 2007, hlm, 17.

Dengan demikian tanah yang dimiliki oleh seseorang tidak hanya berfungsi bagi pemilik hak itu tetapi juga bagi bangsa Indonesia secara keseluruhan. Sebagai konsekuensinya, penggunaan tanah tersebut tidak hanya berpedoman pada kepentingan pemegang hak tetapi juga kepentingan masyarakat. Sehingga diperlukannya perencanaan, peruntukan, dan penggunaan hak-hak atas tanah. Hal tersebut telah di maksudkan pada Pasal 14 UUPA. Yang mana berarti bahwa bila penggunaan tanah sesuai rencana yang telah ditetapkan oleh pemerintah maka fungsi sosial atas sesuatu hak atas tanah telah terpenuhi.

Fungsi sosial hak atas tanah mewajibkan para pemegang hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya, yakni keadaan tanahnya serta sifat dan tujuan pemberian haknya. Apabila kewajiban tersebut diabaikan akan mengakibatkan hapusnya atau batalnya hak yang bersangkutan. Jika sesuatu hak atas tanah ditelanatarkan maka haknya akan hapus dan tanahnya menjadi tanah negara. Berkaitan dengan fungsi sosial tersebut maka tanah tidak boleh dijadikan objek investasi semata-mata. Tanah yang dijadikan objek spekulasi, bertentangan dengan fungsi sosial karena akan menambah kesulitan dalam pelaksanaan pembangunan.<sup>94</sup>

Pada Pasal 6 UUPA telah menegaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Prinsip fungsi sosial tersebut erat kaitannya dengan konteks *landreform* yang menjadi agenda prioritas saat itu. Unsur masyarakat atau kebersamaan dalam penggunaan hak-hak atas tanah dimaksudkan agar

---

<sup>94</sup> A.P Parlindungan, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1991, hlm, 65.

tidak terjadi akumulasi dan monopoli tanah oleh pihak tertentu. Sehingga dapat dikatakan bahwa dalam hak individu ada hak kebersamaan.

Pada penjelasan Pasal 6 UUPA dinyatakan bahwa seseorang tidak boleh semata-mata mempergunakan untuk pribadinya pemakaian atau tidak dipakainya tanah yang dapat merugikan masyarakat. Pada penjelasan ini juga dipertegas bahwa kedudukan tanah yang memiliki fungsi sosial. Dengan demikian, tidak dibenarkan bahwa seorang pemilik tanah membiarkan tanahnya terlantar sementara orang lain menderita kelaparan karena tidak memiliki tanah untuk menghasilkan bahan makanan.<sup>95</sup>

Disini pula pemerintah menetapkan luas maksimal atau minimal yang dapat dipunyai oleh orang atau badan hukum. Hal ini dilakukan untuk menghindari kepemilikan dan penguasaan tanah yang melebihi batas. Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimal akan diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian dan selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkannya.

Leon Duguit mengatakan bahwa hak adalah fungsi sosial dalam arti bahwa kekuasaan yang dimiliki seseorang dibatasi oleh kepentingan masyarakatnya.<sup>96</sup> Selanjutnya fungsi sosial adalah tidak adanya hak subyektif (*subjectief recht*). Yang ada adalah hanya fungsi sosial.<sup>97</sup>

Notonegoro juga menjelaskan bahwa hak milik yang mempunyai fungsi sosial sebenarnya mendasarkan diri atas individu, mempunyai dasar yang

---

<sup>95</sup> *Ibid.*, hlm, 65-66.

<sup>96</sup> Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Penerbit CV Mandar Maju, Bandung, 2002, hlm, 120

<sup>97</sup> A.P Parlindungan, *Op.Cit.*, hlm, 65.

individualistis, lalu ditempelkan kepadanya sifat yang sosial, sedangkan jika berdasarkan Pancasila, hukum kita tidak berdasarkan atas corak individualistis, tetapi bercorak dwitunggal.<sup>98</sup> Sehingga kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling imbang untuk mengimbangi dwitunggal. Dengan kata lain, di dalam hak milik tercantum sifat diri dan di samping itu memiliki sifat kolektif. Jadi bukan sifat hak milik privat perorangan yang memiliki sifat kolektif atau melepaskan sifat individunya.<sup>99</sup>

Dalam kepemilikan tanah pertanian setiap orang atau badan hukum memiliki hak atas tanah pertanian diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya. Disamping dengan adanya kewajiban tersebut sudah seharusnya juga memperhatikan pihak yang ekonomi lemah.

Fungsi sosial atas tanah mengafirmasi pandangan yang melihat semua hak atas tanah secara langsung atau tidak langsung bersumber pada hak bangsa sebagai milik bersama dari bangsa Indonesia. Dengan demikian, pada gilirannya memunculkan beberapa konsekuensi fungsi sosial dari atas tanah, yang meliputi:<sup>100</sup>

- 1) Tidak dapat dibenarkan untuk menggunakan atau menggunakan tanah hanya untuk kepentingan pribadi pemegang haknya, apalagi menimbulkan kerugian masyarakat;
- 2) Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat dari haknya sehingga bermanfaat, baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan pemegang hak maupun bagi masyarakat dan negara;

---

<sup>98</sup> Bernhard Limbong., *Op.Cit*, hlm, 51.

<sup>99</sup> A.P Parlindungan., *Op.Cit*, hlm, 67.

<sup>100</sup> Oloan Sitorus dan Zaki Sierrad, *Hukum Agraria di konsep Dasar dan Implementasi*, Penerbit Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2006, hlm, 65.

- 3) Penggunaan dan pemanfaatan tanah harus memperhatikan rencana tata ruang maupun instrumen penatagunaan tanah lainnya yang ditetapkan secara sah oleh pihak yang berwenang;
- 4) Pemegang hak atas tanah wajib memelihara tanah dengan baik dalam arti menambah kesuburan dan mencegah kerusakan tanah tersebut; dan
- 5) Merelakan hak atas tanah dicabut demi kepentingan umum.

Fungsi sosial hak atas tanah ini telah sejalan dengan *grundnorm* Indonesia yang mencita-citakan kesejahteraan umum dan keadilan sosial yang telah dituangkan juga dalam Pasal 33 UUD RI 1945 perihal “dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat” dan dapat ditafsirkan bahwa fungsi sosial dari hak milik primer diartikan hak milik itu tidak boleh dibiarkan merugikan kepentingan umum/masyarakat. Sehingga jelaslah bahwa antara konsep individualitas dan kolektivitas terhadap tanah harus bercorak dwitunggal. Yang dimaksud bercorak dwitunggal yaitu bahwa setiap hak individual mempunyai fungsi sosial sesuai dengan Pancasila dimana di dalam individu tersebut selain melekat kepentingan pribadi juga melekat kepentingan sosial, sehingga dapat dikatakan hak milik dapat dicabut demi kepentingan sosial.

Dengan demikian maka tanah dengan hak apapun jika digunakan atau tidak digunakan untuk kepentingan pribadi harus pula melibatkan kepentingan bagi masyarakat. Atau bisa juga dikatakan bahwa kepentingan dan kemanfaatan bagi masyarakat harus diutamakan.

## 2. Hakekat Kepentingan Umum

Secara harfiah pengertian kepentingan umum adalah suatu kebutuhan, keperluan atau kepentingan banyak orang. Menurut Keppres Nomor 55 Tahun

1993, kepentingan umum didefinisikan sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat.

Pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya, didalam regulasi tersebut tidak merumuskan secara jelas mengenai apa yang dimaksud dengan kepentingan umum, akan tetapi hanya menyebutkan contoh-contoh saja dari kegiatan kepentingan umum.<sup>101</sup> misalnya: untuk membuat jalan raya, pelabuhan, bangunan industri, perumahan dan lainnya.

Konsepsi kepentingan umum dilatarbelakangi pemikiran yang digunakan dalam perumusan Undang Undang Pokok Agraria terutama konseptualisasi Hak Menguasai Negara adalah penempatan Negara sebagai personifikasi rakyat secara keseluruhan (integral).<sup>102</sup> Pada paham intergralistik ini juga menempatkan manusia Indonesia sebagai makhluk dwi tunggal di mana kepentingan sosial lebih diutamakan dari pada kepentingan individu, yang dengan anggapan bahwa kepentingan sosial/kepentingan umum tersebut telah dengan sendirinya mengandung kepentingan individu.

Kepentingan umum ditafsirkan secara luas oleh pembuat Undang-Undang dengan memberikan pedoman umum, yang pada aplikasinya nanti dibuat dengan Keputusan Presiden. Dimana, pada Undang-Undang ini memberikan kewenangan yang luas kepada eksekutif untuk menafsirkan kepentingan umum melalui regulasi seperti: Presiden mengeluarkan Instruksi

---

<sup>101</sup> Suriansyah Murhaini., *Op.Cit.* hlm, 32.

<sup>102</sup> *Ibid.*, hlm, 33.



yang memberi pedoman tentang penafsiran kepentingan umum.<sup>103</sup> padahal jika berpedoman pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, maka Presiden hanya berwenang untuk mengeluarkan Keputusan Presiden yang merupakan jawaban atas permohonan pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum.<sup>104</sup> Hal ini bermakna bahwa Keputusan Presiden bersifat kasuistis yaitu bersifat penetapan dan berlaku sekali selesai (*einmahlig*). Pelibatan DPRD dalam Rencana Pembangunan terkesan hanya prosedural formal, karena persetujuan wakil rakyat hanya terhadap suatu kegiatan pembangunan tertentu tanpa dijelaskan konsekuensi yang apabila terdapat ketidaksetujuan. Pada masa Orde Baru hal ini makin didukung oleh sistem birokrasi yang sentralistik.

Ekonomi politik suatu negara juga menjadi penentu arah kepentingan umum. Semakin kapitalistik suatu rezim ekonomi maka bisa dikatakan kepentingan umum pun semakin mengarah pada kepentingan kapitalis yang diindikasikan dalam pemilihan prioritas kepentingan sebagai kepentingan umum, pembukaan kesempatan masuknya investasi swasta dalam penyelenggaraan kepentingan umum tersebut.<sup>105</sup> Karena pihak swasta telah dengan sengaja disertakan, maka konsekuensinya adalah dimungkinkannya orientasi keuntungan dalam penyelenggaraan tersebut.

Konstitusi kita telah memberikan jaminan bahwa tanah merupakan hak setiap orang. Hal tersebut telah dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social,*

---

<sup>103</sup> *Ibid.*, hlm, 34.

<sup>104</sup> *Ibid*

<sup>105</sup> *Ibid.*, hlm, 35.

*and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya).<sup>106</sup>

Tanah memiliki arti yang sangat penting bagi kehidupan umat manusia. Dimana tidak hanya sebagai *social asset* tapi juga sebagai *capital asset*. Sebagai *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan. Dan sebagai *capital asset* tanah menjadi faktor modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus seabgai bahan perniagaan dan objek spekulasi.<sup>107</sup>

Seiring perkembangan zaman kebutuhan tanah sebagai *capital asset* semakin meningkat sehubungan dengan semakin banyaknya kegiatan pembangunan. Seperti dapat kita lihat bagaimana kegiatan pembangunan baik di kota maupun di desa tentunya memerlukan tanah sebagai tempat penampungan kegiatan pembangunan tersebut.

Tingginya kebutuhan akan tanah untuk pembangunan membuka peluang terjadinya pengambil alihan tanah untuk kegiatan ini, baik dengan dalih untuk kepentingan negara/kepentingan umum maupun untuk kepentingan bisnis. Kebutuhan akan tanah yang semakin tinggi namun jumlah tanah tidak bertambah maka alihfungsi tanah baik hutan ataupun tanah pertanian semakin sering dilakukan.

---

<sup>106</sup> Maria S.W Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008, vii.

<sup>107</sup> Achmas Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia, Malang, 2007, hlm. 1.

Permasalahan yang sering muncul adalah dengan minimnya ketersediaan akan tanah hingga terjadilah benturan kepentingan. Benturan kepentingan terjadi manakala di satu sisi pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai sarana utamanya, sedangkan di sisi lain sebagian besar dari warga masyarakat juga memerlukan tanah sebagai tempat pemukiman dan tempat mata pencahariannya.<sup>108</sup> Akan hal tersebut situasi paradoks pun tak terhindarkan. Paradoksnya adalah bahwa manakala tanah tersebut diambil begitu saja dan dipergunakan untuk keperluan pembangunan, maka jelas hak asasi warga masyarakat dikorbankan padahal kita menganut prinsip *rule of law* yang menjamin perlindungan hak asasi manusia.<sup>109</sup>

Untuk pengaturan tanah untuk kepentingan umum telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. UU ini merupakan peraturan pelaksana dari ketentuan Pasal 18 UUPA. Dalam konsideran uu tersebut dinyatakan bahwa dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera pemerintah perlu melaksanakan pembangunan. Selanjutnya, untuk menajmin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil.

Tak dapat dipungkiri bahwa pengadaan tanah sangat rentan terhadap munculnya permasalahan, terutama dalam penanganannya.<sup>110</sup> Masalah

---

<sup>108</sup> Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Edisi Revisi, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm. 9.

<sup>109</sup> Bernhard Limbong, *Op.Cit*, hlm, 273.

<sup>110</sup> *Ibid.*, hlm, 275.

pengadaan tanah tentu saja menyangkut hajat hidup orang banyak yang bila kita lihat di sisi kebutuhan pemerintah akan tanah untuk keperluan pembangunan. Sehingga satu-satunya jalan yang dapat ditempuh agar keperluan akan tanah terpenuhi adalah dengan membebaskan tanah milik rakyat, baik yang dikuasai hukum adat maupun hak-hak yang melekat di atasnya.<sup>111</sup>

Merujuk pada ketentuan Pasal 1 angka 6, Kepentingan Umum adalah Kepentingan bangsa, negara, masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Lebih lanjut, cakupan kepentingan umum dijabarkan dalam Pasal 10 yang meliputi:

- a. Pertahanan dan keamanan nasional;
- b. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g. Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- h. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j. Fasilitas keselamatan umum;

---

<sup>111</sup> Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Cetakan II, Sinar Grafika, Jakarta, 2001, hlm 75.

- k. Tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- l. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. Cagar alam dan cagar budaya;
- n. Kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
- o. Penataan pemukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q. Prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- r. Pasar umum dan lapangan parkir.

#### **D. Kondisi Lahan Pertanian di Indonesia**

Manusia dan tanah memiliki hubungan yang sangat erat. Keberlangsungan hidup manusia di antaranya berlangsung dari tanah. Salah satunya yaitu ketergantungan manusia akan lahan pertanian yang menjadi tempat untuk menanam pangan demi kebutuhan hidup manusia. Semua makhluk hidup memerlukan lahan dan sumber daya alam sebagai tempat hidup dan melakukan segala aktivitas kehidupan.

Beberapa aktivitas hidup manusia seperti pengolahan sumber daya alam untuk pertanian, perkebunan, dan perikanan. Dimana pengolahan ini bertujuan untuk memenuhi hidup manusia dalam kebutuhan pangan, sandang, dan papan. Selain sebagai negara agraris Indonesia juga merupakan negara yang sangat memperhatikan ketahanan pangan. Pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi. Namun

ketahanan pangan di Indonesia akan bermacam dikarenakan menurunnya luas lahan pertanian produktif yang sebagian dikarenakan oleh peralihan fungsi dari lahan pertanian ke non pertanian.

Menurut Bambang Irawan manfaat lahan pertanian dapat dibagi atas 2 kategori yaitu:<sup>112</sup>

1. *Use value* atau nilai penggunaan yang dapat pula disebut sebagai *personal use values*. Manfaat ini dihasilkan dari kegiatan eksploitasi atau kegiatan usaha tani yang dilakukan pada sumber daya lahan pertanian.
2. *Non use values* yang dapat pula disebut sebagai *intrinsic values* atau manfaat bawaan. Yang termasuk kategori manfaat ini adalah berbagai manfaat yang tercipta dengan sendirinya walaupun bukan merupakan tujuan dari kegiatan eksploitasi yang dilakukan oleh pemilik lahan. Salah satu contohnya adalah terpeliharanya keragaman biologis atau keberasaan spesies tertentu, yang pada saat ini belum diketahui manfaatnya, tetapi pada masa yang akan datang mungkin akan sangat berguna untuk memenuhi kebutuhan manusia.

Kebutuhan hidup dan keinginan manusia terus berkembang, dan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi pengelolaan pada sumber daya lahan sering kali kurang bijaksana. Pengelolaan sumber daya alam kadang kala juga tidak mempertimbangkan aspek berkelanjutannya, sehingga kelestariannya semakin terancam yang berakibat pada berkurangnya sumber daya lahan yang berkualitas tinggi. Sementara di sisi lain manusia yang semakin bergantung pada sumber daya lahan yang bersifat marginal dengan kualitas lahan yang rendah.<sup>113</sup>

Keadaan hal yang seperti ini dapat berakibat pada berkurangnya ketahanan pangan, tingkat dan intensitas pencemaran yang berat dan kerusakan lingkungan lainnya. Dengan demikian, secara otomatis seluruh aktivitas kehidupan cenderung

---

<sup>112</sup> Bambang Irawan dalam Suriansyah Murhaini., *Loc. Cit.* hlm, 155.

<sup>113</sup> Suriansyah Murhaini., *Loc.Cit.* hlm, 158.

menuju ke sistem pemanfaatan sumber daya alam dengan kapasitas daya dukung yang menurun.

Konversi lahan pertanian ke non pertanian dengan dalih kepentingan umum sering kali terjadi di Indonesia. Tentunya hal tersebut juga bertentangan dengan regulasi yang dibuat pemerintah untuk perlindungan terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Lahan pertanian pangan memiliki peran dan fungsi strategis sebagai sumber daya pokok dalam usaha pertanian berbasis lahan. Lahan merupakan sumber daya alam yang bersifat langka karena jumlahnya tidak bertambah, tetapi kebutuhan terhadap lahan selalu meningkat.<sup>114</sup> Hal tersebut menjadi salah satu faktor pendorong pemerintah untuk menetapkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dalam penjelasan pada Undang-Undang tersebut menyebutkan bahwa alih fungsi lahan pertanian merupakan ancaman terhadap pencapaian ketahanan dan kedaulatan pangan.<sup>115</sup>

Secara nasional setiap tahun diperkirakan sekitar 80 ribu hektar areal pertanian hilang, berubah ke sektor lain atau setara 220 hektar setiap harinya.<sup>116</sup> Hal tersebut tentunya memberikan ancaman untuk ketahanan pangan nasional. Padahal pemerintah telah membuat regulasi yang menjamin dan memberikan perlindungan terhadap lahan pertanian pangan.

---

<sup>114</sup> Gesthi Ika Janti dkk, Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Guna Memperkokoh Ketahanan Pangan Wilayah (*Studi di Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta*), *Jurnal Ketahanan Nasional*, Volume 22, Nomor 1, 27 April 2016, hlm, 1.

<sup>115</sup> *Ibid*

<sup>116</sup> *Ibid*

Bila dilihat kaitan antara UUPA dan UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan saling melengkapi, dimana reforma Agraria menetapkan luasan kepemilikan dan penguasaan lahan, sedangkan UU LP2B lebih kepada upaya mempertahankan status luasan pertanian produktif agar tidak terjadi peralihan fungsi lahan ke non pertanian, meskipun lahan tersebut dapat dialihkan status kepemilikan dan kepengusaannya namun tidak untuk fungsinya sebagai lahan pertanian.

Namun setiap tahun luas lahan pertanian di Indonesia terus berkurang, sehingga dapat dikatakan bahwa regulasi yang bertujuan mempertahankan adanya lahan pertanian tidak memberikan jaminan agar tidak ada konversi lahan pertanian ke non pertanian.

UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan memang bertujuan sebagai regulasi yang menjamin untuk tidak adanya konversi lahan pertanian ke non pertanian. Tapi dalam Pasal 44 ayat (4) mengatakan bahwa lahan pertanian tersebut dapat dialih fungsikan untuk kepentingan umum. namun perlu dikaji lebih jauh lagi mengenai bentuk kepentingan umum yang dimaksud dalam pasal tersebut. Di samping itu, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan bahwa lahan tanaman pangan perlu dilindungi atau ditetapkan dengan peraturan yang mengikat.<sup>117</sup>

---

<sup>117</sup> Sunanto, Kajian Sebaran Lahan Pertanian Tanaman Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Grobogan, *Journal of Rural and Development Volume IV No. 1* Februari 2014, hlm, 42.



### **BAB III**

#### **ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM DI INDONESIA**

Tanah mempunyai fungsi sosial dan pemanfaatannya harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dalam mencapai ini perlunya aturan yang saling terkoordinasi dan tidak bertentangan agar tetap terpeliharanya kelestarian alam dan lingkungan serta tercegahnya penggunaan tanah yang dapat menghilangkan fungsi tanah tersebut. Namun perubahan fungsi tanah dari tanah pertanian ke non pertanian memang bukan fenomena baru di masyarakat. Seiring berganti zaman dan meningkatnya kebutuhan negara dan masyarakat pada pembangunan tidak dapat mengelakkan peralihan fungsi tanah.

Alih fungsi lahan sendiri dapat diartikan sebagai suatu proses yang disengaja oleh manusia dengan perubahan fungsi sebagai atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula menjadi fungsi lain dan memberikan dampak negatif terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri.<sup>118</sup> Pemerintah telah berupaya untuk melindungi fungsi tanah khususnya tanah pertanian dengan menciptakan regulasi sebagai bentuk kekuatan hukum perlindungan terhadap lahan pertanian pangan. Dari zaman pra kemerdekaan politik pertanahan di Indonesia sangat menarik. Proses penguasaan tanah dan aturan dari zaman kolonial hingga kemerdekaan lalu melewati fase-fase orde lama, orde baru dan reformasi.

Politik pertanahan di Indonesia telah termanifestasikan di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

---

<sup>118</sup> Rahayu Subekti., *Op.Cit*, hlm, 71.

(UUPA). Isi dalam UUPA mengandung nilai-nilai kerakyatan dan amanat untuk menyelenggarakan hidup dan kehidupan yang berperi kemanusiaan dan berkeadilan sosial. Perwujudan keadilan sosial dapat dilihat pada prinsip-prinsip dasar UUPA yakni perinsip negara menguasai dan digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah masyarakat hukum adat, asas fungsi sosial semua hak atas tanah, prinsip landreform. Prinsip perencanaan dalam penggunaan tanah dan upaya pelestariannya dan prinsip nasionalitas.<sup>119</sup> Prinsip dasar ini kemudian dijabarkan dalam berbagai produk berupa peraturan perundang-undangan dan kebijakan lainnya.<sup>120</sup>

Penjabaran tujuan dan prinsip hukum dari Pasal 33 ayat (3) UUD Negara RI 1945 telah melahirkan UUPA yang sekaligus sebagai sumber bagi pengembangan kebijakan dan peraturan perundang-undangan pertanahan nasional. Selanjutnya, UUPA dengan prinsip-prinsip yang melekat padanya diarahkan untuk menjamin terwujudnya kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia terutama terhadap kelompok masyarakat yang lemah dan termarjinalkan oleh kebijakan pertanahan ada masa sebelumnya.<sup>121</sup>

Dengan pilihan prinsip-prinsip yang dimaksud akan menjamin terwujudnya tujuan tersebut, UUPA dapat ditempatkan sebagai hukum progresif.<sup>122</sup> Sebagai hukum progresif, UUPA dimaksudkan sebagai instrumen untuk menciptakan suatu perubahan masyarakat yang maju di bidang ekonominya

---

<sup>119</sup> Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, hlm, 34.

<sup>120</sup> Maria SW Sumardjono, *Reorientasi Kebijakan Pertanahan*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2006.

<sup>121</sup> Bernhard Limbong, *Op.Cit.*, hlm, 35.

<sup>122</sup> Satjipto Raharjdo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Cet kesatu, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm, 22.

melalui penataan struktur kepemilikan tanah, yang di satu sisi menendorong ke arah perubahan pertanian dan industri yang semakin maju namun dengan tidak mengabaikan keadilan dalam pengertian terciptanya pemerataan pemilikan tanah.<sup>123</sup>

Dalam hukum nasional juga menetapkan tentang hak penguasaan atas tanah. Dimana terdapat Hak Bangsa Indonesia dan juga ada Hak Menguasai Negara. Hak Menguasai Negara ini yang bila diperhatikan menjadi dasar negara untuk melakukan pengalihan fungsi lahan, salah satunya pengalihan fungsi lahan pertanian pangan ke non pertanian.

Di Indonesia Negara melalui Pemerintah tentunya memiliki tanggung jawab untuk melindungi tanah air Indonesia yang meliputi, bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya yang semuanya digunakan untuk kesejahteraan rakyat. Sehingga terkenal konsep Hak Menguasai Negara yang merupakan konsep negara suatu organisasi dari seluruh rakyat. Sehingga kekuasaan berada di tangan negara. Negara memiliki hak menguasai melalui fungsi untuk mengatur dan mengurus.

Dalam perspektif Hak Menguasai Negara tersebut tidak terlepas bahwa seluruh wilayah di Indonesia termasuk tanah didalamnya dikuasai oleh Negara dengan merujuk pada regulasi-regulasi yang terkait. Selain adanya Hak Menguasai Negara dimana pemerintah menjalankan fungsinya untuk menciptakan Hak Bangsa Indonesia atas semua yang ada di Indonesia.

---

<sup>123</sup> Bernhard Limbong., *Op.Cit.* hlm, 115.

## A. Hak Penguasaan Atas Tanah Menurut Hukum Pertanahan

Istilah hak atas tanah berasal dari bahasa Inggris yaitu *land rights*, dalam bahasa Belanda disebut *landrechten* dan dalam bahasa Jerman yaitu *landrechte*. Istilah hak atas tanah yang telah dirumuskan dalam Pasal 4 UUPA sebagai berikut:

- a. Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.
- b. Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.
- c. Selain hak atas tanah dirumuskan dalam Pasal 4 ayat (1) pasal ini ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa.

Maria S.W Sumardjono dalam makalahnya mengatakan:

hak atas permukaan bumi yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, beserta tubuh bumi dan air serta ruang udara di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan

dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang tinggi.<sup>124</sup>

Pengertian ini disarikan dari ketentuan yang tercantum dalam Pasal 4 UUPA dengan unsur-unsur hak atas tanah yang meliputi: adanya subjek hukum, adanya kewenangan, adanya objek dan harus memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Subjek hukum hak atas tanah merupakan orang-orang atau badan hukum. Subjek hukum diberi kewenangan untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan. Objek hak atas tanah meliputi:

- a. Permukaan dan tubuh bumi;
- b. Air, dalam hal ini air laut, air sungai, maupun air danau; dan
- c. Ruang yang ada di atasnya dalam batas-batas tertentu.

Pemegang hak atas tanah diberikan wewenang untuk mempergunakan hak atas tanahnya, namun bila mengacu ke regulasi terkait pemegang hak juga dibatasi kewenangannya. Pembatasan itu meliputi:

- a. Harus memperhatikan fungsi sosial;
- b. Kepemilikan hak atas tanah tidak boleh melebihi maksimum dan minimum;
- c. Yang dapat mempunyai hak milik hanya WNI dan badan hukum Indonesia berdasarkan peraturan pemerintah.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, yakni hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum yang konkret, maka

---

<sup>124</sup> Maria S.W Sumardjono, *Redefinisi Hak Atas Tanah: Aspek Yuridis dan Politis Pemberian Hak di bawah Tanah dan di Ruang Udara*, makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Hak Atas Tanah dalam Konteks Masa Kini, UGM-BPN, Yogyakarta, 15 Oktober 1991.

pembahasan hukum peraturan hak-hak atas tanah dapat dilakukan secara sistematis.<sup>125</sup>

Dalam hukum agraria nasional, terkhusus mengenai hukum tanah terdapat macam-macam hak penguasaan atas tanah yang dapat disusun dalam hirarki sebagai berikut.

- a. Hak Bangsa Indonesia diatur dalam Pasal 1;
- b. Hak menguasai dari Negara diatur dalam Pasal;
- c. Hak Ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada diatur dalam Pasal 3;
- d. Hak-hak individu atau hak-hak perorangan yang terdiri dari:
  - 1) Hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 4, berupa:
    - a) Hak Primer, yaitu hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) terdiri dari: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak memungut Hasil Hutan, Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut dan akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.
    - b) Hak Sekunder (hak-hak yang bersifat sementara) yang diatur dalam Pasal 53 yang terdiri dari: Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa Tanah Pertanian.
  - 2) Hak-hak atas air dan ruang angkasa yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) dan diatur lebih lanjut dalam Pasal 16 ayat (2), yaitu: Hak Guna Air, Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan, Hak Guna Ruang Angkasa.
  - 3) Hak Wakaf yang diatur dalam Pasal 4, yang diatur lebih dengan Peraturan Pemerintah.
  - 4) Hak Tanggungan yang dalam Pasal 23, 33, 39, 51, dan diatur dalam lanjut dalam Undang-Undang.<sup>126</sup>

Dalam menggunakan hak atas tanah juga harus memperhatikan pembatasan-pembatasan baik yang bersifat umum maupun dari hak sendiri. Pembatasan umum antara lain: tidak boleh merugikan atau mengganggu pihak lain, pembatasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah, misalnya adanya

---

<sup>125</sup> M. Arba, *Op.Cit*, hlm, 85.

<sup>126</sup> *Ibid*

planning penggunaan tanah atau *land use planning*, ketentuan pemerintah daerah tentang *rooilyn garis sempadan*.<sup>127</sup>

Dalam pembatasan pada masing-masing hak yang bersangkutan disesuaikan dengan ciri-ciri dan sifat tersebut, misal Hak Guna Bangunan maka tanah tersebut hanya boleh untuk mendirikan bangunan dan tidak bisa dipergunakan diluar dari itu.

#### 1. Hak Bangsa Indonesia

Hak Bangsa atas tanah tercermin dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1 dan 2). Pasal 1 ayat (1) seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Pada Pasal 1 ayat (2) dimana seluruh bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air serta ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Di dalam penjelasan umum dijelaskan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemilik saja. Demikian pula tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau, tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli sari daerah atau pulau yang bersangkutan.<sup>128</sup>

Konsepsi hak bangsa dalam Hukum Tanah Nasional merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, yang berarti bahwa hak-hak penguasaan

---

<sup>127</sup> Bernhard Limbong., *Op.Cit.* hlm, 62.

<sup>128</sup> *Ibid.*, hlm. 89

atas tanah termasuk Hak Ulayat dan hak-hak individual atas tanah yang dimaksudkan oleh Penjelasan Umum, baik secara langsung maupun tidak langsung, dimana semuanya bersumber pada Hak Bangsa.

Hak Bangsa Indonesia akan tanah bersifat abadi, hal ini tercermin dalam Penjelasan Umum angka II dan penjelasannya sebagai berikut: “Adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia itu adalah hubungan yang bersifat abadi”. Hal ini berarti selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air serta ruang angkasa Indonesia masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun, tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut.<sup>129</sup>

Hak Bangsa merupakan sebutan yang diberikan oleh ilmuwan Hukum Tanah pada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret dengan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia, termasuk kekayaan alam yang di dalamnya.<sup>130</sup> Hak ini merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dalam hukum tanah nasional.

Hak bangsa mengandung 2 unsur, yaitu: hak kepunyaan dan unsur kewenangan untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama-sama yang dipunyainya.<sup>131</sup> Hak bangsa atas tanah tersebut bukan hak pemilikan dalam pengertian yuridis. Maka dalam rangka Hak Bangsa dan Hak Milik Perorangan atas tanah, tugas kewenangan untuk

---

<sup>129</sup> *Ibid*

<sup>130</sup> *Ibid*

<sup>131</sup> *Ibid*



mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama tersebut pelaksanaannya dilimpahkan kepada negara.

Subjek hak Bangsa adalah seluruh rakyat Indonesia bangsa Indonesia sepanjang masa yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia, yaitu generasi-generasi terdahulu, sekarang dan yang akan datang.<sup>132</sup> Hak Bangsa tersebut meliputi seluruh tanah yang ada dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hak Bangsa akan tanah merupakan hubungan yang abadi yang tidak akan putus-putus untuk selamanya.

## 2. Hak Menguasai Negara

Pemerintah berwenang untuk mengatur dalam bidang pertanahan secara normatif berpijak pada Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa *bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*.<sup>133</sup> Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 33 Ayat (3) tersebut dijelaskan dalam penjelasan Pasal 33 alenia ke-4 yang berbunyi: “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu, harus dikuasai oleh Negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.<sup>134</sup> Kemudian, bunyi pernyataan ini dituntaskan secara pokok di dalam Undang

---

<sup>132</sup> *Ibid.*, hlm, 90.

<sup>133</sup> Lihat Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945.

<sup>134</sup> Lihat Penjelasan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945.

Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.<sup>135</sup>

Sejarah terbentuknya Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, berawal pada saat R. Soepomo melontarkan gagasannya di sidang BPUPKI tanggal 31 Mei 1945, yang pada bagian akhir pidatonya tentang Negara Integralistik. Pada pidatonya Ia menyatakan bahwa Negara yang memiliki spirit intergalistik yang berdasarkan pada persatuan maka dalam lapangan ekonomi akan dipakai sistem “Sosialisme Negara” atau *Staats Socialisme*.<sup>136</sup> Dimana perusahaan-perusahaan penting akan diurus oleh Negara. Yang pada hakikatnya Negara akan menentukan di mana, di masa apa, perusahaan apa yang akan diselenggarakan oleh pemerintah pusat atau oleh pemerintah daerah atau yang akan diserahkan oleh suatu badan hukum privat atau kepada seseorang. Hal tersebut semua bergantung kepada kepentingan Negara atau kepentingan rakyat seluruhnya.<sup>137</sup> Begitu juga tentang tanah. Hakikatnya, Negara yang menguasai tanah seluruhnya. Tambang-tambang yang penting untuk Negara akan diurus oleh Negara sendiri.<sup>138</sup>

Pasal 2 UUPA merupakan aturan pelaksanaan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, dijelaskan pengertian hak menguasai sumber daya alam oleh Negara sebagai berikut:

- a. Atas dasar ketentuan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa,

---

<sup>135</sup> Muhammad Yamin, Abdul Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Cetakan Pertama, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm, 19.

<sup>136</sup> Bernhard Limbong., *Op.Cit*, hlm, 36.

<sup>137</sup> *Ibid.*, hlm, 37.

<sup>138</sup> Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah oleh Negara: Paradigma Baru untuk Reformasi Agraria*, Cetakan Pertama, Yogyakarta, 2007, hlm, 35.

termasuk kekayaan alam di dalamnya itu, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak Menguasai Negara tersebut dalam ayat (1) pasal ini memberikan wewenang untuk:<sup>139</sup>

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
  - 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
  - 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.
- b. Wewenang yang bersumber pada Hak Menguasai dari Negara tersebut, pada Pasal 33 Ayat (2) digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya keadilan rakyat dalam arti kebangsaan kesejahteraan, kemerdekaan dalam masyarakat, dan negara hukum Indonesia yang berdaulat, adil, dan makmur. Sehubungan dengan itu ada kewajiban yang harus diwujudkan oleh negara, yakni<sup>140</sup> *Pertama*, segala bentuk pemanfaatan bumi dan air serta hasil yang diperoleh dari kekayaan alam, harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat; *Kedua*, melindungi dan menjamin segala hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air, dan sebagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat; dan *ketiga*, mencegah rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.
- c. Hak Menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah, swasta, dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan yang berlaku.<sup>141</sup>

Berdasarkan Pasal 2 UUPA dan penjelasannya menurut konsep UUPA, pengertian “dikuasai” oleh Negara bukan berarti “dimiliki”, melainkan hak yang memberi wewenang kepada Negara untuk menguasai seperti hal tersebut di atas.<sup>142</sup> Isi wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai sumber

<sup>139</sup> *Ibid.*, hlm, 36.

<sup>140</sup> Bagir Manan, *Beberapa Catatan atas RUU tentang Minyak dan Gas Bumi*, Penerbit FH-UNPAD, Bandung, 1999, hlm, 1-2.

<sup>141</sup> Bernhard Limbong., *Op.Cit*, hlm, 38.

<sup>142</sup> Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*, Djambatan, jakarta, hlm, 234.

daya alam (SDA) oleh negara tersebut semata-mata bersifat publik, yaitu wewenang mengatur dan bukan menguasai tanah secara fisik dan menggunakan tanahnya sebagaimana wewenang pemegang hak atas tanah yang bersifat pribadi.<sup>143</sup>

Disamping hak menguasai negara terdapat konsep “dikuasai negara” yang mana menurut Mohammad Hatta dikutip dalam buku Bernhard Limbong bahwa makna konsep “dikuasai negara” tidak mengandung arti negara sendiri sebagai pengusaha, usahawan atau *ordernemer*. Kekuasaan negara itu terdapat pada kewenangan membuat peraturan untuk kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula penghisapan orang lemah oleh kaum bermodal.<sup>144</sup>

Pada hubungan hukum antara negara dengan tanah melahirkan hak menguasai tanah oleh negara. Dimana, subjek hak menguasai negara adalah Negara Republik Indonesia, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia. Objeknya adalah semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia baik tanah-tanah yang tidak di haki maupun tanah-tanah yang sudah di haki dengan hak-hak perorangan oleh UUPA disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara yang disebut “tanah negara”.

Hubungan hukum antara negara dengan tanah melahirkan hak menguasai tanah oleh negara. Hubungan antara masyarakat hukum adat dengan tanah ulayatnya melahirkan hak ulayat dan gabungan antara perorangan dengan

---

<sup>143</sup> Bernhard Limbong., *Loc.Cit.*

<sup>144</sup> Mohammad Yamin, *Penjabaran Pasal 33 UUD 1945, 1977* Didalam Bernhard Limbong, Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, hlm, 39.

tanah melahirkan hak-hak perorangan atas tanah.<sup>145</sup> Secara ideal hubungan hak-hak yang disebutkan sebelumnya terjalin secara seimbang dan harmonis. Dimana, hak-hak tersebut memiliki kedudukan dan kekuatan yang sama serta tidak saling merugikan. Namun, peraturan perundang-undangan di Indonesia memberi kekuasaan yang besar dan tidak jelas batas-batasnya kepada Negara untuk menguasai semua tanah yang ada di wilayah Indonesia.<sup>146</sup>

Seperti halnya pada Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Regulasi tersebut dibuat untuk melindungi atau mempertahankan keberadaan lahan pertanian di Indonesia agar tidak dialihfungsikan. Disamping dengan adanya kebijakan pemerintah untuk menjaga ketahanan pangan. Namun didalam Pasal pada peraturan tersebut membolehkan pengalihan fungsi lahan pertanian ke non pertanian dengan beberapa syarat dan demi kepentingan umum. lalu pengambilan tanah oleh negara atau peralihan fungsi tanah atau lahan secara paksa dibenarkan dengan regulasi yang dibuat yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.

Adanya Hak Menguasai Negara atas tanah di Indonesia juga terdapat beberapa batasan. Maria S. Sumardjono membatasi kewenangan Negara pada dua hal yaitu pembatasan oleh Undang-Undang Dasar dan pembatasan yang bersifat substantif.<sup>147</sup> Dimana pada prinsipnya pada pembatasan oleh Undang-Undang Dasar hal-hal yang diatur oleh Negara tidak boleh berakibat terhadap

---

<sup>145</sup> AP. Parlindungan, *Op.Cit*, hlm, 11.

<sup>146</sup> Bernhard Limbong., *Op.Cit*, hlm, 39.

<sup>147</sup> Maria S.Sumardjono, *Kewenangan Negara untuk Mengatur dalam Penguasaan Tanah oleh Negara*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 14 Februari 1998, hlm, 4-9.

pelanggaran hak-hak dasar manusia yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar. Pada pembatasan yang bersifat substantif, semua peraturan pertanahan harus ditujukan untuk terwujudnya sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana diisyaratkan dalam Pasal 3 Ayat (3) UUPA.

Maria juga mengatakan bahwa Negara selaku penerima kuasa harus mempertanggungjawabkannya kepada masyarakat sebagai pemberi kuasa.<sup>148</sup> Kewenangan Hak Menguasi Negara tersebut dipahami dalam kerangka hubungan antara negara dengan bumi, air dan kekayaan alam didalamnya sebagai hubungan penguasaan. Karena, Negara sebagai Badan Penguasa tertinggi berwenang mengatur pemanfaatan tanah dalam arti luas serta menentukan dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum berkenaan dengan tanah.<sup>149</sup>

Pendapat lain dari Sri Haryati dalam disertasinya, dia menyarankan agar hak menguasai tanah oleh Negara dibatasi secara tegas untuk masa-masa mendatang dan sudah saatnya untuk memikirkan alternatif dari Hak Menguasai Negara agar hak itu bisa menjadi terbatas sifatnya dalam konsepsi maupun implementasi.<sup>150</sup>

Seperti halnya pembatasan akan peralihan fungsi lahan pertanian yang kerap kali peralihan ini mengatasnamakan kepentingan umum dengan adanya hak menguasai negara untuk melakukannya. Pembatasan ini tentunya juga

---

<sup>148</sup> *Ibid.*

<sup>149</sup> Bernhard Limbong, *Op. Cit.*, hlm, 41.

<sup>150</sup> Sri Haryati, "Pengaturan Hak atas Tanah dalam Kaitannya dengan Investasi", *Disertasi*, Universitas Airlangga, Surabaya, 2019, hlm, 12.

untuk kepentingan rakyat agar terciptanya stabilitas kebutuhan akan pangan dengan menjaga eksistensi dari lahan pertanian pangan di Indonesia.

## **B. Fungsi Lahan Pertanian Untuk Kepentingan Umum**

Tanah dan manusia memiliki hubungan yang erat Kelangsungan akan hidup manusia di antaranya bergantung pada tanah. Sebaliknya, tanah juga memerlukan manusia untuk menjaga keberadaannya dan agar tetap pada fungsinya. Seperti halnya lahan pertanian yang menjadi kebutuhan manusia untuk dapat menanam.

Tanah juga memiliki fungsi sosial yang pemanfaatannya harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pemanfaatan tanah juga harus memperhatikan kelestarian alam dan lingkungan dan mencegah penggunaan tanah dapat merugikan masyarakat dan kepentingan pembangunan.

Penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian bukanlah fenomena baru di Indonesia. Seiring berkembangnya zaman dan meningkatnya kebutuhan akan pembangunan namun minimnya ketersediaan tanah maka perubahan penggunaan tanah tak dapat terelakkan. Perubahan penggunaan tanah menjadi sesuatu yang patut mendapatkan perhatian karena daerah hijau telah menjadi daerah industri, perdagangan, pemukiman. Keadaan ini berpengaruh terhadap kehidupan dan lingkungan di pedesaan.<sup>151</sup> Kehidupan desa yang terkenal dengan kehidupan hijaunya saat ini telah mengalami perubahan terkhusus di provinsi-provinsi besar yang ada di Indonesia. Lahan pertanian di desa juga tidak terelakkan mendapat pengalihan fungsinya.

---

<sup>151</sup> Hariyanto, "Pola dan Intensitas Konversi Lahan Pertanian di Kota Semarang Tahun 2000-2009", *Jurnal Geografi – FIS UNNES*, Volume 7 Nomor 1

Meningkatnya kebutuhan akan tanah mengakibatkan lahan pertanian juga menjadi objek peralihan fungsi, dari lahan pertanian menjadi non pertanian. Untuk meminimalisir peralihan fungsi tanah maka hanya untuk kepentingan umum maka tanah dapat dialihfungsikan.

Tanah memiliki fungsi sosial, fungsi sosial tersebut erat kaitannya dengan kepentingan umum seperti yang tertera dalam Pasal 18 Undang Undang Pokok Agraria. Pasal 18 ini menyatakan bahwa *“Untuk Kepentingan Umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama bagi rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak menurut cara yang diatur dalam Undang-Undang”*.

Hakekat dari tanah yang berfungsi sebagai lahan pertanian pada dasarnya bertujuan untuk masyarakat banyak. Dimana hasil dari lahan pertanian tersebut berguna untuk pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat.

Pengadaan tanah merupakan perbuatan yang dilakukan pemerintah untuk memperoleh tanah yang ditujukan untuk berbagai maksud khususnya untuk kepentingan umum. pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan.<sup>152</sup>

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia mengacu pada ketentuan dalam Pasal 18 UUPA:

*“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.”*

---

<sup>152</sup> Maria S.W Sumardjono, *Op.Cit*, hlm, 280.



Berdasarkan pada pasal tersebut memang memungkinkan negara untuk mencabut hak atas tanah untuk kepentingan sosial, Misalnya pencabutan hak atas tanah pertanian. Ketentuan pencabutan tersebut merupakan ketentuan yang memungkinkan negara untuk melaksanakan politik dan strategi pertahanan keamanan. Namun pencabutan hak atas tanah terjadi bila ada sesuatu kepentingan umum yang benar-benar menghendakinya.

Dalam hal kepentingan umum negara berkewajiban melakukan pengadaan tanah. Agar keperluan untuk kepentingan umum terkhususnya pembangunan sebagai fasilitas untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah. Kebijakan hukum dari pemerintah yaitu adalah dengan memperoleh tanah-tanah yang dibutuhkan dengan proses pengadaan tanah.

Prinsip pengadaan tanah menurut Maria Soemardjono dan Oloan Sitorus mencakup:<sup>153</sup>

1. Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus ada landasan haknya.
2. Semua hak atas tanah secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa (kaitannya dengan Pasal 33 Ayat(3) UUD RI 1945 Juncto Pasal 1 dan 2 Undang Undang Pokok Agraria).
3. Cara untuk memperoleh tanah yang sudah dihaki oleh seseorang/badan hukum harus melalui kata sepakat antar pihak yang bersangkutan (kaitannya dengan Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM).

Sesuai dengan Undang Undang Nomor 20 Tahun 196 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di Atasnya yang apabila dalam proses atau dalam keadaan memaksa yang jalan yang ditempuh mengalami kegagalan, maka presiden berkewenangan untuk melakukan pencabutan.

---

<sup>153</sup> Suriansyah Muhaini, *Op.Cit*, hlm . 41.

Selanjutnya pada Undang Undang Nomor Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan umum. pada penagadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut diselenggarakan sesuai dengan:

- a. Rencana Tata Ruang Wikayah;
- b. Rencana Pembangunan Nasional/Daerah;
- c. Rencana Strategis; dan
- d. Rencana Kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah.

Sehingga dalam proses pengadaan tanah tersebut diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pengampu dan pemangku kepentingan.

Undang-undang pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan salah satu regulasi yang menjadi landasan dapat teralihkannya fungsi tanah baik yang sebelumnya berfungsi sebagai lahan pertanian ataupun lainnya.

Dalam hal pengadaan tanah kerap kali muncul permasalahan, terutama dalam penanganannya. Pokok permasalahan dalam pengadaan tanah adalah pada hak-hak atas tanah yang status dari hak atas tana itu akan dicabut atau dibebaskan. Sehingga unsur pokoknya adalah masalah ganti kerugian. Namun seiring berkembangnya kebutuhan akan tanah dan minimnya ketersediaan tanah makan ganti kerugian yang bisa dilakukan pemerintah berupa uang. Apabila lahan pertanian yang teralihfungsikan maka pemerintah tidak dapat merelokasi ke tanah lainnya. Sehingga demi kepentingan umum yang dalam hal ini untuk pembangunan maka akan mengurangi jumlah lahan pertanian pangan di Indonesia.

### C. Problematika Peralihan Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

#### 1. Pergeseran Nilai Tanah

Pergeseran nilai tanah dapat terlihat saat terjadi perubahan ideologi ekonomi dari populitik ke kapitalistik. Disamping itu terjadi perubahan pandangan terhadap tanah. Saat tanah dianggap sebagai komoditas, maka perubahan fungsi sosial tanah juga tidak terelakkan.

Kedudukan tanah dipengaruhi oleh corak sosial-ekonomi pada suatu masyarakat. Ada empat tipe corak sosial-ekonomi dalam sejarah perkembangan masyarakat yang mempengaruhi kedudukan tanah: 1) corak masyarakat pra-kapitalis, 2) corak masyarakat kapitalistik, 3) corak masyarakat sosialis, dan 4) corak masyarakat populistik.<sup>154</sup>

Tidak adanya konsep kepemilikan pada tanah dan tanah juga dipandang sebagai alat produksi yang dikuasai secara komunal. Hal tersebut berlaku pada corak masyarakat pra-kapitalis. Setiap individu juga dapat memanfaatkan dan mengelola tanah tanpa harus memiliki.

Lalu berkembang pada masyarakat Kapitalistik, dimana tanah dipandang sebagai alat produksi yang dimiliki secara individual. Pemanfaatan dan pengelolaan pada tanah menjadi hak sepenuhnya bagi pemilik tanah. Negara tidak dapat menghapus atau menghilangkan status kepemilikan tanah pada warganya kecuali melalui mekanisme perundang-undangan yang telah ditetapkan. Hal ini dapat dilihat saat pengalihan fungsi tanah pertanian berkelanjutan yang tercatat sebagai hak milik warga negara, namun dapat

---

<sup>154</sup> Bernhard Limbong., *Loc.Cit.* hlm, 167.

diambil dan dialih fungsikan dengan peraturan-perturan yang ditetapkan oleh pemerintah.

Pada corak masyarakat sosialis tanah dipandang sebagai alat produksi yang tidak dikuasai oleh individu atau kelompok tertentu tapi dikuasi dan dikelola secara bersama-sama/kolektif.

Tanah dipandang sebagai alat produksi yang mempunyai fungsi sosial dan tidak dijadikan komoditi, hal ini terlihat pada corak masyarakat populistik. Pada sistem ini masyarakat dapat memiliki tanah secara individu namun tidak absolut. Hal ini bermakna Negara dapat mengintervensi apabila kepemilikan/penguasaan tana berkembang menjadi sumber eksploitasi pihak lain.

Melihat perkembangan masyarakat di Indonesia terjadi perbedaan dengan negara-negara di Eropa khususnya. Bangsa Indonesia melewati tiga fase perubahan perkembangan masyarakat. Diawali dengan masa pra-kapitalis dimana tanah dikuasai secara komunal. Lalu fase selanjutnya yaitu tanah dipandang sebagai komoditi, hal ini terjadi saat kolonial menguasai Indonesia. Pada fase ini kolonial Belanda menyebut sebagai tana eigendom, tanah *erpacht* dan tanah *opstal* (tanah-tanah dengan hak-hak barat).<sup>155</sup>

Terakhir fase populistik, dimana pada fase ini tanah dipandang sebagai alat produksi yang mempunyai fungsi sosial dan tidak dijadikan komoditi. Fase ini terjadi pasca kemerdekaan dan hingga berakhirnya Orde Lama. UUPA, spirit dan landasan filosofinya menganut sistem populistik. UUPA

---

<sup>155</sup> *Ibid.*, hlm, 168.

menegaskan perlu dilaksanakannya *landreform* sebagai syarat untuk pembangunan struktur agraria yang adil dan merata.<sup>156</sup>

Peralihan fungsi lahan pertanian merupakan bentuk legitimasi Negara dengan memegang konsep hak menguasai oleh negara. Tanah menjadi bagian dari komoditi sebagai alas untuk pembangunan dan negara mempunyai kekuasaan penuh untuk mengatur semuanya.

Saat ini dapat dinilai bahwa tanah sebagai komoditas ekonomi menjadi begitu penting. Hal ini dipengaruhi oleh jumlah tanah yang tersedia semakin sedikit sementara penambahan penduduk semakin meningkat. Ditambah lagi dengan meningkatnya jumlah penduduk maka semakin tinggi pula kebutuhan negara untuk menambah infrastruktur. Peralihan fungsi lahan baik lahan non pertanian hingga lahan pertanian pangan berkelanjutan tidak terelakkan. Dengan didukung dengan regulasi yang di buat pemerintah sehingga peralihan fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan menjadi sah-sah saja.

Disamping itu faktor perdagangan bebas dan globalisasi telah mengakibatkan daerah yang subur, penduduk yang padat, dan Negara yang relatif aman menjadi objek yang tepat untuk berinvestasi oleh para kapitalis besar. Perekonomian Indonesia yang juga semakin baik dan merupakan Negara yang kaya akan sumber daya alam menjadi daya tarik para investor asing. Proses investasi tersebut mengakibatkan terbutuhkannya tanah maupun infrastruktur yang memadai, maka penyediaan tanah menjadi hal yang di utamakan. Kondisi tersebut juga menjadi faktor peralihan fungsi lahan

---

<sup>156</sup> *Ibid*

pertanian dan dampaknya semakin minimnya lahan pertanian yang ada. Dalih kepentingan umum menjadi hal yang tak dapat terelakkan lagi dan dengan ditopang regulas yang ada maka mempertahankan lahan pertanian menjadi hal yang mustahil.

## 2. Pertentangan Norma

Hukum juga memiliki fungsi sebagai alat perekayasa sosial (*Social engineering*).<sup>157</sup> Hal ini termasuk digunakannya hukum sebagai sarana yang ditempuh dalam meredakan suatu keadaan yang mengancam ketahanan pangan untuk mewujudkan ketersediaan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Untuk menjalankan fungsi rekayasa sosial tersebut, hukum dianggap memiliki kemampuan untuk dapat mengubah keadaan. Keadaan yang ingin diubah itu harus bertolak dari kondisi yang kurang baik menuju ke arah yang lebih baik.<sup>158</sup>

Maraknya proses alih fungsi lahan telah menjadi perhatian pemerintah. Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Pertimbangan pada pengesahan UU tersebut yaitu lahan pertanian merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa dan digunakan untuk kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Indonesia merupakan salah satu negara agraris sehingga harus dapat menjamin penyediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan. Negara memiliki peran penting untuk memenuhi hak atas pangan masyarakat sehingga

---

<sup>157</sup> Sidharta, *Butir-Butir Pemikiran dalam Hukum memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Ariel Sidharta*, Refika Aditama, Bandung, 2008, Hlm, 116.

<sup>158</sup> Retno Kusniati, *Analisis Perlindungan Hukum Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*, Jurnal Ilmu Hukum, Volume 6 , Nomor 2, 2013, hlm, 10.

berkewajiban menajmin kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan.<sup>159</sup> Aturan ini juga sejalan dengan Undang Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Untuk mencapai stabilitas tersedianya pangan dan kemandirian pangan di Indonesia makan aturan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan saling berkaitan dan bersinergi. Ini juga merupakan upaya yang telah dilakukan pemerintah untuk pengendalian maraknya alih fungsi lahan pertanian.

Pada Pasal 44 ayat (1) UU 41/2009 menyebutkan bahwa lahan yang sudah ditetapkan menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan. Namun pada pasal yang sama Pasal 44 ayat (2) disebutkan bahwa terdapat pengecualian terkait perlindungan tersebut apabila lahan dibutuhkan untuk kepentingan umum. Pasal 44 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Nomor 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menyebutkan bahwa: “Pengalihfungsian lahan yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk kepentingan umum sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) hanya dapat dilakukan dengan syarat:

1. Dilakukan kajian kelayakan strategis
2. Disusun rencana alih fungsi lahan
3. Dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik, dan
4. Disediakan lahan pengganti terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dialihfungsikan.”

---

<sup>159</sup> Isdiyana Kusuma Ayu; Benny Krestian Heriawanto, *Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Akibat Terjadinya Alih Fungsi Lahan di Indonesia*, Jurnal Ketahanan Pangan, Volume 2, Nomor 2, 2018, hlm, 128.

Lahan pertanian pangan berkelanjutan dilindungi dan tidak dapat dialihkan kecuali untuk kepentingan umum. pengecualian tersebut memiliki arti bahwa perlindungan terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan tidak sepenuhnya dilindungi.<sup>160</sup> Ketidaktegasan dan terdapat pengecualian dalam regulasi menyebabkan hilangnya kekuatan dari tujuan utama dari alasan lahirnya regulasi tersebut.

Pasal 6 UUPA menjelaskan bahwa setiap tanah memiliki fungsi sosialnya, sehingga penggunaan tanah termasuk perubahan terhadap fungsi sosial tidak sapat diberlakukan untuk beberapa tanah.<sup>161</sup> Prinsip seriap tanah memiliki fungsi sosial tidak berlaku pada lahan pertanian. Karena lahan pertanian memiliki fungsi untuk pangan untuk seluruh masyarakat.

Lemahnya regulasi dalam pengendalian alih fungsi lahan yang berupa ketidaktegasan peraturan yang dibuat oleh pemerintah atau pejabat terkait. Ketidaktegasan peraturan tersebut di antaranya meliputi kekuatan hukum, ketegasan penegak hukum dan dapat berupa sanksi pelanggaran. Seperti halnya dalam UU 41/2009 pemerintah menginginkan dengan terbentuknya UU tersebut dapat mencegah peralihan fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan namun terdapat pengecualian yang memperlemah aturan tersebut. Hal ini yang mengakibatkan semakin tingginya tingkat peralihan fungsi pada lahan pertanian di Indonesia. Badan Pusat Statistik menyebutkan bahwa luas lahan baku sawah terus menurun dan pada tahun 2018, luas lahan tinggal 7,1 juta.

---

<sup>160</sup> *Ibid*

<sup>161</sup> *Ibid*



Angka ini menurun jika dibandingkan pada tahun 2017 yaitu seluas 7,75 juta hektar.<sup>162</sup>

### 3. Faktor-Faktor Lainnya

Selain dikarenakan adanya konsep hak bangsa, hak menguasai oleh Negara, dan pergesaran nilai tanah, terdapat faktor-faktor lainnya yang menyebabkan masifnya konversi lahan pertanian pangan berkelanjutan. Disamping faktor utamanya yaitu ketidaktegasan aturan pada UU 41/2009 yang tidak memiliki kekuatan penuh untuk dapat memberikan perlindungan terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan. Alih fungsi lahan pertanian menjadi fungsi lainnya baik dari sebagian ataupun secara keseluruhan ditunjang juga dengan adanya fakto-faktor pendorong yaitu:

- a. Pertumbuhan penduduk yang pesat  
Dengan jumlah dataran yang tetap, namun jumlah penduduk yang terus bertambah, tentu dapat menyebabkan berbagai dampak bagi lingkungan tempat tinggal mereka. Salah satunya adalah adanya alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian guna memenuhi berbagai kebutuhan hidup yang juga meningkat.
- b. Kenaikan kebutuhan masyarakat untuk permukiman  
Adanya pertumbuhan demografi tentu saja juga menuntut kebutuhan-kebutuhan dasar termasuk tempat tinggal. Ketika lahan di daerah pemuikan sudah tidak lagi mencukupi kebutuhan yang diminta, maka konversi lahan pertanian menjadi pilihan solusi permasalahan tersebut. Namun, pengalihan fungsi lahan pertanian tidak sebanding dengan pembukaan lahan-lahan pertanian baru. Maka tidak dapat dihindari terjadinya krisis lahan sawah, terutama di daerah perkotaan atau kota-kota yang berada dipinggir kota besar.
- c. Tingginya biaya penyelenggaraan pertanian  
Kenaikan harga pupuk, benih pertanian, biaya irigasi, hingga harga sewa tenaga petani membuat mengalihkan ffunksi lahannya.<sup>163</sup>

---

<sup>162</sup> Tri Wahyuni, 2018, *BPS Sebut Luas Lahan Pertanian Kian Menurun*, diakses pada tanggal 15 Agustus 2020, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20181025153705-92-341433/bps-sebut-luas-lahan-pertanian-kian-menurun>.

<sup>163</sup> Suriansyah Murhaini., *Loc. Cit*, hlm, 162-166.

Faktor-faktor pendorong tersebut merupakan faktor pendorong adanya konversi lahan pertanian pangan berkelanjutan. Regulasi yang tidak kuat dalam memberikan perlindungan terhadap lahan pertanian juga di dukung karena aspek politik, ekonomi, demografi, dan budaya.

Aspek Politik merupakan adanya kebijakan yang diambil oleh pengambil keputusan yang mempengaruhi perubahan penggunaan lahan.<sup>164</sup> Dalam bukunya *An Environmental History of The Twentieth Century World: Something New Under the Sun*, Mc. Neill menuliskan: “*The politics an policies in which environmental considerations formed a conscious element had modest effects.*” Politik dan kebijakan untuk pertimbangan lingkungan merupakan elemen yang disadari memiliki efek yang paling besar.<sup>165</sup> Kutipan tersebut menjelaskan bahwa politik memiliki pengaruh yang cukup besar dalam tindakan yang dilakukan termasuk untuk lingkungan hidup. Lalu dalam pengalihan lahan politik juga memiliki peran yang cukup besar.

Aspek ekonomi terjadi ketika terdapat perubahan pendapatan dan konsumsi yang menjadi penyebab peralihan fungsi lahan. Saat kebutuhan akan ruang meningkat sedangkan lahan yang minim mengakibatkan peralihan fungsi terhadap lahan pertanian.

Aspek demografi, komponen demografi mencakup kelahiran, perkawinan, migrasi, dan mobilitas sosial. Pola perubahan penggunaan lahan juga disebabkan karena pertumbuhan penduduk. Semakin banyaknya penduduk tentu membuat semakin meningkatnya kebutuhan akan tempat tinggal. Namun

---

<sup>164</sup> *Ibid*

<sup>165</sup> *Ibid*

disamping itu semakin bertambahnya jumlah penduduk maka akan meningkatnya kebutuhan manusia akan pangan. Sehingga pembuat kebijakan dan yang memutuskan harus mampu mempertimbangkan antara kebutuhan utama dan kebutuhan pendukung lainnya sehingga tidak ada kepentingan yang utama yang terabaikan.

Aspek budaya juga menjadi hal yang tidak dapat terpisahkan sebagai faktor yang mempengaruhi perubahan penggunaan lahan. Perkembangan zaman juga menguash pola pikir manusia menajdi lebih berkembang. Aspek budaya tidak dapat dipisahkan dari aspek sosial hingga disebut aspek sosial-budaya. Analisis dampak lingkungan (Amdal) juga mengkaji mengenai aspek sosial-budaya berkaitan dengan perubahan penggunaan lahan.<sup>166</sup>

Berdasarkan faktor-faktor yang mempengaruhi pangalihan fungsi lahan, Sihalaho membagi konversi lahan ke dalam tujuh tipologi, yaitu:

1. Konversi Gradual-Berpola Sporadis, yaitu pola konversi yang diakibatkan oleh dua faktor penggerak utama (lahan yang kurang produktif/bermanfaat secara ekonomi dan keterdesakan ekonomi pelaku konversi).
2. Konversi Sistematis Berpola *'enclave'*; yaitu pola konversi yang mencakup wilayah dalam bentuk *'sehamparan lahan'* secara serentak dalam waktu yang relatif sama.
3. Konversi Adaptasi Demografi (*Population growth driven land conversion*); yaitu pola konversi yang terjadi karena kebutuhan tempat tinggal atau pemukiman akibat pertumbuhan penduduk.
4. Konversi yang disebabkan oleh masalah sosial (*Social Problem driven land conversion*); yaitu pola konversi yang terjadi kaena motivasi untuk berubah dari masyarakat meninggalkan kondisi lama dan bahkan keluar dari sektor pertanian (utama).
5. Konversi "Tanpa Beban"; yaitu pola konversi yang dilakukan oleh pelaku (baik warga lokal) untuk melakukan aktivitas menjual lahan kepada pihak pemanfaat yang selanjutnya dimanfaatkan untuk peruntukan lain.

---

<sup>166</sup> *Ibid.*, hlm, 170.

6. Konversi Adaptasi Agraris; yaitu pola konversi yang terjadi karena keinginan meningkatkan hasil pertanian dan juga minat untuk bertani di suatu tempat tertentu sehingga lahan dijual dan membeli lahan baru di tempat lain yang lebih bernilai produktif dan merupakan tempat yang 'dipandang tepat' untuk berusaha.
7. Konversi Multi bentuk atau Tanpa Pola; yaitu konversi yang diakibatkan oleh berbagai faktor khususnya faktor peruntukan untuk perkantorn, sekolah, koperasi, untuk perdagangan, termasuk sistem waris yang tidak spesifik dijelaskan dalam konversi adaptasi demografi.<sup>167</sup>

Dalam peralihan fungsi lahan pertanian berkelanjutan di Indonesia yang diperuntukkan kepentingan umum dampak umumnya tentu meminimalisir adanya lahan pertanian yang mengakibatkan menurunnya produksi lahan pangan nasional, mengancam keseimbangan ekosistem, membuat sarana prasarana pertanian menjadi tidak terpakai, lalu banyak buruh-buruh tani kehilangan pekerjaannya, dan juga membuat harga pangan juga menjadi mahal.

---

<sup>167</sup> *Ibid.*, hlm, 170-171.

## **BAB IV**

### **PENGATURAN PENGENDALIAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN SEBAGAI *IUS CONSTITUENDUM***

#### **A. Sejarah Pengaturan Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Untuk Kepentingan Umum**

##### **1. Produk Hukum Pertanahan**

17 Agustus 1945 saat proklamasi kemerdekaan Indonesia dibacakan oleh Soekarno dan Hatta yang atas nama bangsa Indonesia smenjadi tonggak sejarah sebagai simbol terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara yuridis proklamasi tersebut memiliki makna terputusnya atau tidak berlakunya hukum kolonial dan mulai berlakunya hukum nasional. Selain itu proklamasi juga bermakna penting terhadap upaya penyusunan hukum agraria nasional.

Dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 tersebut maka segala badan maupun peraturan yang ditetapkan dan merupakan produk kolonial dinyatakan masih tetap berlaku selama hal tersebut belum dicabut, belum berubah atau belum diganti dengan yang baru.<sup>168</sup> Terdapat beberapa upaya pemerintah untuk menyesuaikan Hukum Agraria kolonial dengan keadaan dan kebutuhan Indonesia setelah merdeka adalah sebagai berikut; menggunakan kebijaksanaan dan penafsiran baru, penghapusan tanah pertikelir, perubahan peraturan persewaan tanah rakyat, peraturan tambahan untuk mengawasi pemindahan hak atas tanah, peraturan dan tindakan mengenai tanah-tanah perkebunan,

---

<sup>168</sup> Lihat pada Penjelasan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945

kenaikan Canon dan Cijn, Peraturan perjanjian bagi hasil, dan peralihan tugas dan wewenang agrarian.<sup>169</sup>

Salah satu perwujudan dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 maka terbitlah Undang-Undang Pokok Agraria yang sejak awal berdirinya bercirikan populis. Sebagai undang-undang nasional pertama yang dihasilkan 15 tahun setelah kemerdekaan RI, ketentuan yang termuat pasal-pasal UUPA merupakan pengejawantahan dari sila-sila dalam Pancasila.<sup>170</sup>

UUPA merupakan dasar bagi undang-undang pertanahan di Indonesia termasuk dasar bagi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan juga Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum.

Di dalam UUPA dimuat beberapa asas dari Hukum Agraria Nasional. Asas-asas ini karena sebagai dasar, dengan sendirinya harus menjiwai pelaksanaan dari UUPA dan segenap peraturan pelaksanaannya.<sup>171</sup> asas-asas tersebut meliputi;

Asas Kenasionalan, seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia dan seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa dan kekayaan Nasional.

Asas tingkatan yang tertinggi, bumi, air dan ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara. Sesuai

---

<sup>169</sup> Bernhrad Limbong, *Op.Cit.*, hlm, 185.

<sup>170</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Op. Cit.*, hlm, 145.

<sup>171</sup> Bernhard Limbong, *Op.Cit.*, hlm, 187.

dengan pendirian tersebut, perkataan ‘dikuasai’ di sini bukan dimiliki, akan tetapi adalah pengertian yang memberikan wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi dari bangsa Indonesia untuk pada tingkatan yang tertinggi dapat (1) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharannya; (2) menentukan dan mengatur hak dan kewajiban yang dapat dipunyai atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang ditimbulkan dari hubungan kepentingan orang dan unsur agraria itu; serta (3) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum terkait bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.<sup>172</sup>

Asas mengutamakan kepentingan nasional dan Negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa dari kepentingan perseorangan dan golongan. Sekalipun hak ulayat masih diakui keberadaannya dalam sistem Hukum Agraria Nasional, akan tetapi karena pelaksanaannya berdasarkan asas ini maka kepentingan pembangunan tidak dibenarkan jika masyarakat hukum adat berdasarkan hak ulayatnya menolak dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyk-proyek yang sangat besar.<sup>173</sup>

Asas semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Asas ini bermakna bahwa hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat

---

<sup>172</sup> *Ibid*

<sup>173</sup> A.P Parlidungan, *Op.Cit.*, hlm 89.

dibenarkan bahwa tanah itu akan dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi sampai menimbulkan kerugian bagi masyarakat.<sup>174</sup>

Asas hanya warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Hal ini bermakna warga negara asing tidak dapat mempunyai tanah dan pemindahan hak milik ke warga negara asing dilarang dengan ancaman batal demi hukum.

Asas persamaan bagi setiap warga Negara Indonesia. Setiap rakyat Indonesia baik laki-laki ataupun perempuan mempunyai hak yang sama atas tanah serta manfaat dan hasilnya.

Asas tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara arif oleh pemiliknya sendiri dan mencegah cara-cara yang bersifat pemerasan. Dimana tanah harus dikerjakan atau diusahakan oleh pemiliknya tanpa adanya unsur pemerasan.

Asas tata guna tanah/penggunaan tanah secara berencana. Untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan Negara Indonesia dalam bidang agraria, perlu adanya suatu rencana mengenai peruntukan, penggunaan, dan persediaan bumi, air, dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan Negara.<sup>175</sup>

a. *Agrarische Wet* dan *Agrarische Besluit*

*Agrarische Wet* merupakan salah satu produk politik hukum olonial yang diberlakukan pada tahun 1870 yang dilengkapi dengan peraturan pelaksanaannya *Agrarische Besluit*. AW dikeluarkan dengan dua tujuan,

---

<sup>174</sup> *Ibid*

<sup>175</sup> Bernhard Limbong., *Op.Cit*, hlm. 188.



yakni tujuan primer dan tujuan sekunder.<sup>176</sup> Tujuan primernya berupa memberikan kesempatan kepada pihak asing (swasta) mendapatkan bidang tanah yang luas dari pemerintah untuk waktu yang lama dan dengan harga sewa yang murah. Tujuan sekundernya adalah melindungi hak penduduk Bumi Putera atas tanahnya.

Selain AW pemerintah Hindia Belanda juga mengeluarkan *Agrarische Besluit* sebagai pelaksana dari ketentuan AW. Yang terpenting dari pengaturan AB adalah adanya politik hukum tanah penguasaan domein negara atau lebih dikenal dengan *Domein Verklaring*. Semua tanah yang tidak dapat dibuktikan hak eigendommenya, merupakan domein (milik negara).<sup>177</sup>

Atas dasar pasal 1 *Agrarisch Besluit* dikenal adanya dua bentuk tanah Negara yakni: *Pertama*, tanah-tanah Negara yang disebut dengan tanah Negara bebas yaitu tanah tersebut belum ada atau belum pernah dilekati oleh sesuatu hak apapun. Sepanjang tidak didaftarkan hanya dengan cara menundukkan diri secara suka rela kepada hukum barat maka tanah yang dikuasai rakyat merupakan bagian dari atau berstatus sebagai tanah Negara yang diistilahkan sebagai tanah Negara yang diduduki oleh Rakyat. *Kedua*, tanah Negara yang tidak bebas yaitu tanah Negara yang di atasnya ada hak-hak rakyat atas tanah atau tanah yang dikuasai atau diduduki oleh rakyat berdasarkan pada hukum adat mereka.<sup>178</sup>

Namun dalam perkembangan dan secara keseluruhan politik agraria kolonial menghasilkan struktur agraria yang tidak memiliki kesatuan hukum, tidak ada kesamaan status subyek, dilihat dari yang

---

<sup>176</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, Edisi Pertama, 2005, hlm, 29.

<sup>177</sup> Bernhard Limbong., *Op.Cit*, hlm. 190.

<sup>178</sup> *Ibid.*, hlm, 190-191.

menguasai/memiliki tanah, tidak ada keseimbangan dalam penguasaan dan penggunaan tanah, serta tidak adanya tertib hukum.<sup>179</sup>

Hukum agraria yang ada saat masa kekuasaan kolonial tentunya lebih menguntungkan pihak asing, baik dalam kepemilikan, kekuasaan hak atas tanah. Hal tersebut juga dapat dilihat pada ketidakseimbangan dalam penguasaan tanah sejumlah besar petani yang hanya mempunyai tanah yang sangat sempit bahkan tidak memiliki tanah sama sekali.

b. Undang-Undang Pokok Agraria

Lahirnya UUPA merombak seluruh sistem yang dianut di dalam AW dan seluruh peraturan pelaksanaannya sekaligus menghapus masalah mendasar dalam hukum agraria yang lama. Namun sebelum tahun 1960 ada beberapa peraturan perundang-undangan di bidang keagrariaan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka menghapus undang-undang warisan kolonial. Seperti; Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1956 tentang Penentuan Perusahaan Pertanian/Perkebunan Milik Belanda yang Dikenakan Nasionalisasi; Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1956 tentang Pengawasan Terhadap Pemindahan Hak Atas Tanah Perkebunan; Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1956 tentang Peraturan Pemerintah dan Tindakan-tindakan Mengenai Tanah Perkebunan; dan ketentuan lain yang menyangkut pemakaian tanah-tanah milik warga Belanda yang kembali ke negerinya.

---

<sup>179</sup> Imam Sotikno, *Dalam Bernhard Limbong "Politik Pertanian"*, Margaretha Pustaka, Jakarta, hlm, 191.

Selain itu terdapat agenda pokok UUPA untuk melakukan pembentukan struktur agraria secara menyeluruh. Lalu beberapa peraturan *landreform* lainnya mencakup; Undang-Undang 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil, UU No 56 Prp. Tahun 1961 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian; PP No. 24 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Dilihat dari perkembangan Undang-undang pertanahan di Indonesia yang dimulai dari aturan yang dibuat oleh kolonial masuk ke UUPA yang lahir setelah kemerdekaan Indonesia dari jajahan asing. Sehingga diharapkan aturan-aturan pertanahan sekarang ini mampu memberikan keadilan terhadap rakyat Indonesia dengan mewujudkan *recht ide* yang terkandung di dalam UUD 1945 dan UUPA.

## 2. Politik Pertanahan Indonesia

Berbicara mengenai politik pertanahan maka tidak terlepas dari sejarahnya. Sejauh mana implementasi politik pertanahan bangsa ini dapat kita lihat dari era kolonial hingga saat ini.

Era Kolonialisme, di era tersebut politik agraria kolonial lekat dengan beberapa karakteristik, yaitu; eksploitasi, diskriminasi, dan dependensi.<sup>180</sup> Dalam aturan kolonial tidak mengakui hak milik individual para petani. Semua tanah yang tanpa bukti kepemilikan menjadi milik negara. Pada Era ini konflik pengalihan fungsi tanah belum terlalu masif dikarenakan tujuan dari kolonial adalah untuk mengeksploitasi sumber daya alam beserta hasil

---

<sup>180</sup> Noer Fauzi dalam Urip Sntoso, *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, Edisi Pertama, Cet, Ke-2, 2005, hlm, 28.

pertanian dan perkebunan yang hasilnya di kirim atau dijual ke luar dan keuntungannya juga untuk kolonial.

Era Orde Lama, pada era ini politik pertanahan terfokus paa pembangunan hukum pertanahan nasional sebagai penjabaran dari Pasal 33 UUD 1945. Untuk meningkatkan pertanian rakyat melalui UUPA yang menjadi pijakan yang penting dalam memperbesar hukum kepastian hukum mengenai kepemilikan lahan, sehingga dapat meningkatkan produktivitas hasil pertanian.

Era Orde Baru, pada rezim Orde Baru lebih memfokuskan pada pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Pada era ini juga terjadi kebebasan menajdikan tanah sebagai barang komoditas menyata dalam praktik jual-beli.<sup>181</sup> Tanah dijadikan sebagai obyek dalam meraup keuntungan dan mengabaikan fungsi sosial hak atas tanah. Mulainya peralihan fungsi lahan/tanah untuk kepentingan umum telah terjadi di Era Orde Baru yang diatur dalam Permendagri No. 15 Tahun 1975 tentang Pembebedan Hak Atas Tanah Bagi Kepentingan Umum dan Keppres No. 55 Tahun 1993 yang menjadi penggantinya.

Era reformasi, di Era ini banyaknya tuntutan untuk pelaksanaan reforma agraria dan penyelesaian konflik-konflik pertanahan. Pada pemerintah Megawati dengan bersandarkan pada TAP MPR No. IX Tahun 2001 mengeluarkan kenijakan tentang pertanahan nasional, yatu Keputusan

---

<sup>181</sup> Bernhard Limbong, *Op.Cit.*, hlm, 239.

Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.

## **B. Politik Hukum Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan**

Alih fungsi lahan pertanian terkhusus lahan pertanian pangan berdampak langsung dan tidak langsung dan berimplikasi serius berupa dampak negatif terhadap produksi pangan, lingkungan, dan masyarakat. Pengalihan fungsi lahan pertanian dapat menurunkan kapasitas produksi pangan. Sehingga perlunya kebijakan pemerintah yang memang berupaya untuk menjaga dan melindungi penuh keberadaan lahan pertanian pangan di Indonesia.

Pada pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa tujuan negara “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”. Meningkatkan kesejahteraan umum merupakan tugas negara, hal ini juga tercermin dengan menjaga lahan pertanian pangan berkelanjutan agar tidak dapat dialihfungsikan agar terpenuhinya kebutuhan pangan khususnya bagi warga negara. Terjaminnya kebutuhan pangan merupakan hak asasi manusia yang sangat fundamental sehingga menjadi tanggung jawab negara untuk dapat memenuhinya.<sup>182</sup>

Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945, pada Pasal 33 ayat 3 dalam penjelasan pasal 33 alenia 4 yang menentukan bahwa: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya adalah pokok-pokok kemakmuran

---

<sup>182</sup> Retno Kusniati, *Analisis Perlindungan Hukum Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*, Jurnal Ilmu Hukum, Volume 6 , Nomor 2, 2013, hlm. 10.

rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selanjutnya diturunkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).<sup>183</sup>

Pasal 2 UUPA yang merupakan aturan pelaksanaan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 memaknai pengertian hak menguasai sumber daya alam oleh Negara sebagai berikut:

- 1) Atas dasar ketentuan Pasal 3 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai Negara tersebut dalam ayat 1 pasal ini memberikan wewenang untuk:
  - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
  - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
  - c. Menentukan dan menagtur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.
- 2) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada Pasal 33 ayat 2, digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan kesejahteraan, kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat adil dan makmur.
- 3) Hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah, swasta dan masyarakat-masyarakat adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan yang berlaku.<sup>184</sup>

Berdasarkan Pasal 2 UUPA dan penjelasannya tersebut, menurut konsep UUPA, pengertian “dikuasai” oleh Negara bukan “dimiliki”, melainkan hak yang memberi wewenang kepada Negara untuk menguasai seperti hal tersebut diatas.<sup>185</sup> Wewenang Negara untuk menguasai sumber daya alam tersebut hanyalah bersifat publik, yang bermakna wewenang untuk mengatur dan bukan menguasai tanah secara bentuk/fisik.

---

<sup>183</sup> *Ibid.*, hlm. 11.

<sup>184</sup> *Ibid*

<sup>185</sup> Budi Harsono, *Op.Cit*, hlm, 234.

Sejalan dengan ketentuan Pasal 28A dan Pasal 28C Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan juga sesuai dengan *Article 25 Universal Declaration of Human Rights Juncto Article 11 International Covenant on Economic, Social, and Cultural Right (ICESCR)*. Sejalan dengan itu, upaya membangun ketahan dan kedaulatan pangan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat adalah hal yang sangat penting untuk direalisasikan.<sup>186</sup> Dan untuk mewujudkan ketahan pangan tersebut dan mengendalikan pengalihan fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan melalui Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Undang-undang ini di buat dengan tujuan untuk:

1. Melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan
2. Menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan
3. Mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan
4. Melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani
5. Meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat
6. Meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani
7. Meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak
8. Mempertahankan keseimbangan ekologis, dan
9. Mewujudkan revitalisasi pertanian.

Untuk menjamin dan mewujudkan ketersediaan pangan, maka kebijakan kemandirian pangan, ketahanan pangan dan kedaulatan pangan merupakan salah

---

<sup>186</sup> Retno Kusniati., *Op.Cit.* hlm. 12.

satu pilar untuk menjaga kedaulatan bangsa.<sup>187</sup> Dan untuk menjamin terhindarnya peralihan fungsi lahan maka dibentuknya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Namun, terdapat pengecualian apabila adanya kepentingan umum maka peralihan fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan dapat dilakukan.

Lahirnya UU 41/2009 tersebut juga merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang terkait lahan pertanian abadi. Dengan terbitnya UU 41/2009 diharapkan dapat menekan tingginya laju alih fungsi lahan pertanian.

Proses pengalihan fungsi lahan pertanian untuk kepentingan umum didominasi oleh pembangunan. Namun tak dapat dipungkiri bahwa banyak permasalahan-permasalahan pembangunan dewasa, ditambah konflik yang sangat serius dalam proses peralihan lahan dari masyarakat kepada pemerintah. Maka Indonesia perlu menata kembali struktur perekonomiannya bila tidak ingin hanya menjadi pasar dari produk-produk asing serta mengalami krisis pangan berkelanjutan. kebijaksanaan pembangunan di Indonesia di masa mendatang perlu diarahkan kepada pertumbuhan sektor pertanian sedemikian rupa sehingga bukan lagi sekedar untuk menjaga stabilitas politik nasional dan memenuhi kebutuhan sektor modern seperti sektor industri dan jasa.<sup>188</sup> Sehingga sangat strategis untuk masa depan Indonesia untuk meletakkan sektor pertanian sebagai penggerak

---

<sup>187</sup> *Ibid.*, hlm, 12-13.

<sup>188</sup> Lutfi Ibrahim Nasoetion, *Konversi Lahan Pertanian: Aspek Hukum dan Implementasinya*, disampaikan pada Seminar Nasional Multifungsi dan Konversi lahan Pertanian di Jakarta.



ekonomi bangsa yang baru. Dan hal ini juga untuk menurunkan kesenjangan antara produktivitas pertanian dan nonpertanian.

Keterpurukan pada sektor pertanian walaupun telah adaya regulasi yang memberikan perlindungan belum mampu menahannya. Keterpurukan tersebut ditandai dengan terjadinya percepatan perubahan fungsi tanah dari penggunaan untuk pertanian menajai sektor modern alih fungsi penggunaan tanah pertanian ke nonpertanian justru paling banyak terjadi di pulau jawa yang sementara ini menyumbang kebutuhan beras nasional yang terbesar.<sup>189</sup> Penyusutan ini juga memiliki dampak lain terhadap masyarakat yang berprofesi sebagai petani berupa kehilangan penguasaan terhadap sumber daya kapital utama bagi kelangsungan kehidupan mereka, yakni tanah.<sup>190</sup> Sehingga kebijakan untuk menjadikan lahan pertanian pangan tidak hanya menyebabkan bekurangnya ketersediaan lahan pertanian, menurunkan hasil pangan namun juga menyebabkan petani kehilangan profesinya.

### C. Politik Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Konstitusi telah menjamin bahwa setiap orang berhak atas tanah. Jaminan tersebut dipertegas dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya).

Saat inipun kebutuhan akan tanah terus meningkat, tanah yang dimaknai sebagai *capital asset* semakin meningkat sehubungan dengan semakin tingginya kegiatan pembangunan. Kebutuhan akan tanah juga meningkat namun jumlah

---

<sup>189</sup> *Ibid*

<sup>190</sup> *Ibid*

tanah tidak bertambah, hal ini mengakibatkan terjadilah alih fungsi lahan untuk berbagai tujuan. Untuk mendukung tujuan pembangunan tersebut dimana minimnya tanah negara yang tersedia, maka tanah-tanah hak, baik yang dimiliki oleh perorangan, badan hukum, maupun masyarakat adat akan dapat teralih fungsikan hingga tanah pertanian pangan berkelanjutan juga dapat teralih fungsikan.

Permasalahan mulai bermunculan berkenaan dengan ketersediaan tanah untuk pembangunan. Benturan berbagai kepentingan terjadi saat pembangunan memerlukan tanah sebagai sarana utama, sedangkan disisi lain pemerintah telah membuat kebijakan dengan memberi perlindungan terhadap khususnya lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk tidak dialihfungsikan. Hal tersebut didukung dengan adanya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009.

Namun di regulasi yang sama perlindungan terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan dapat dihilangkan apabila dibutuhkan tanah atau lahan yang ditujukan untuk kepentingan umum. pengaturan mengenai tanah untuk kepentingan umum diperkuat dengan adanya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Terbentuknya UU ini juga merupakan peraturan pelaksana dari Pasal 18 UUPA. Dalam konsideran UU tersebut menyebutkan bahwa untuk mencapai atau mewujudkan kemakmuran masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera pemerintah perlu mengadakan pembangunan. Untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil.

Dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum apalagi dari hasil pengalihan fungsi lahan pertanian ke non pertanian sangat rentan terhadap munculnya permasalahan. Masalah muncul dimana disatu sisi masyarakat yang lahannya menjadi obyek untuk dialihfungsikan dengan pihak pemerintah yang harus membutuhkan lahan untuk pembangunan.

Kepentingan umum dalam Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah yaitu bermakna kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-bearnya untuk kemakmuran rakyat. Proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum seringkali harus mengorbankan kepentingan masyarakat yang lain. Sehingga, pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangun guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.<sup>191</sup>

Terdapat beberapa tahapan yang dilalui dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan Pasak 13 UU Pengadaan Tanah, yaitu:

- a. Perencanaan
- b. Periapan
- c. Pelaksanaan
- d. Penyerahan hasil

Pada tahap awal merupakan perencanaan, tahapan ini telah diatur dalam Pasal 14 UU Pengadaan Tanah yang berisikan bahwa perencanaan disusun oleh Instansi yang memerlukan tanah berdasarkan Rencana Tata Ruang dan Wilayah

---

<sup>191</sup> Lihat, Pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

dan disesuaikan prioritasnya. Lalu masuk ke tahap persiapan yang dijelaskan dalam Pasal 16 dimana pada tahap ini pemerintah telah memiliki dokumen untuk pemberitahuan rencana pembangunan kepada masyarakat. Pada Pasal 27 ayat (2) UU Pengadaan Tanah yang merupakan tahap pelaksanaan yang meliputi inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, penilaian ganti kerugian, musyawarah penetapan ganti rugi, pemberian ganti rugi, dan pelepasan tanah. Lalu tahap terakhir adalah penyerahan hasil yang berarti pelepasan hak dan pemberian ganti rugi.

Untuk proses pengalihan fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan yang ditujukan untuk kepentingan umum juga melewati tahapan tersebut. Namun, dengan tujuan utama pembuatan UU 41/2009 yang untuk memberikan perlindungan terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan namun dengan pengecualian tersebut sama halnya tidak ada kekuatan hukum untuk perlindungan tersebut.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum akan ada pemberian ganti rugi. Ganti kerugian diatur dalam Pasal 33 UU Pengadaan Tanah yang diberikan setiap bidang tanah nilainya dapat berbeda-beda yang berdasarkan:

- a. Tanah
- b. Ruang atas tanah dan bawah tanah
- c. Bangunan
- d. Tanaman
- e. Benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- f. Kerugian lain yang dapat dinilai.

Kriteria menurut pakar untuk menentukan besaran ganti kerugian meliputi:<sup>192</sup>

- a. Setiap kerugian akibat langsung dari pencabutan hak harus diganti sepenuhnya.
- b. Kerugian disebabkan karena sisa yang tidak tercabut haknya menjadi berkurang
- c. Kerugian karena tidak dapat menggunakan benda tersebut ataupun karena kehilangan pernghasilan
- d. Kerugian karena harus mencari tempat usaha lain sebagai pernggantian.

Dari regulasi-regulasi yang ada lahan pertanian pangan berkelanjutan memiliki kekuatan untuk dijaga dan dipertahankan keberadaannya dengan adanya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Namun kekuatan tersebut tidak berarti apabila pemerintah mengalihkan fungsi lahan pertanian tersebut ke non pertanian dengan dalih untuk kepentingan umum. maka dengan melewati segala proses maka diwajibkan adanya pengadaan tanah yang juga telah diperkuat dengan adanya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Dalam proses pencapaian tujuan setiap aturan yang telah dibuat pemerintah dan demi menjaga stabilitas pangan dan ketahanan pangan dalam negeri dan mendukung program kemandirian atas pangan hendaknya pemerintah

---

<sup>192</sup> Mudakir Iskandar Syah, *Pembebasan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Permata Aksra, Jakarta, 2015, hlm, 47.

lebih berupaya lebih maksimal lagi dalam melakukan pengendalian terhadap lahan pengalihan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Terjadinya peralihan fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk kepentingan umum masih sering terjadi walaupun telah diterbitkannya regulasi yang bertujuan untuk memberikan perlindungan agar tidak terjadinya peralihan fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan di Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Regulasi tersebut juga didukung dengan terealisasinya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Namun Peralihan fungsi lahan dapat dilakukan apabila bertujuan untuk kepentingan umum. pengadaan tanah untuk kepentingan umum selain terdapat dalam Pasal 44 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan juga diperkuat dengan regulasi khusus yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Selain itu adanya faktor-faktor lain seperti adanya Hak Menguasai Tanah oleh Negara dan faktor pendukung lainnya menyebabkan peralihan fungsi lahan pertanian tidak dapat dielakkan.
2. Dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum apalagi dari hasil pengalihan fungsi lahan pertanian ke non pertanian sangat rentan terhadap munculnya permasalahan. Masalah muncul dimana disatu sisi masyarakat yang lahannya menjadi obyek untuk dialihfungsikan dengan pihak pemerintah yang harus membutuhkan lahan untuk pembangunan. Dalam hal ini pemerintah telah mengupayakan memberi perlindungan terhadap lahan pertanian pangan

berkelanjutan agar tidak dialihfungsikan, namun dengan adanya aturan untuk mengadakan tanah untuk kepentingan umum dimana juga didalam pasal tersebut terdapat pengecualian untuk hal tersebut. Sehingga aturan tersebut tidak mampu memberikan perlindungan penuh terhadap keberadaan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Dimana bila aturan tersebut tetap dipertahankan maka luas lahan pertanian di Indonesia akan berkurang dan tentunya akan menurunkan secara drastis produktivitas hasil pertanian yang akan mengancam ketahanan pangan di Indonesia dan tujuan dari dibuatnya Undang Undang 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tidak akan terlaksana dengan baik.

## **B. Saran**

1. Penulis menyarankan agar pengalihan fungsi lahan pertanian tidak hanya terfokus terhadap satu faktor pendukung, tetapi pihak yang berwenang lebih mempertimbangkan bahwa menjaga keberadaan lahan pertanian pangan berkelanjutan harus dipertimbangkan demi mewujudkan tujuan utama dari pembuatan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan kemandirian pangan seperti yang tertuang pada Undang Undang 18 Tahun 2012 tentang Pangan.
2. Penulis menyarankan agar Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 di tinjau kembali terkhusus untuk Pasal 41 ayat (2) yang merupakan pengecualian untuk memberi perlindungan terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan. Selanjutnya, aturan diperkuat lagi dengan benar-benar memberikan perlindungan penuh terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan. Sehingga



pembangunan dan menjaga produktivitas hasil pertanian agar tetap cukup untuk ketahanan pangan bagi rakyat Indonesia menjadi seimbang.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Abdurrahman. 1991. *Masalah Pencabutan Hak-hak atas tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*. (Edisi Revisi). Bandung: Edisi Revisi, Citra Aditya Bakti.
- AP. Parlindungan. 1991. *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju.
- Bahder Johan Nasution. 2008. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Bandung: CV. Mandar Maju.
- Bernhard Limbong. 2017. *Politik Pertanahan*. Jakarta: Margaretha Pustaka.
- Boedi Harsono. 1999. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Fauzi, Noer. 1999. *Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*. Yogyakarta: Insist Press, KPA, dan Pustaka Pelajar.
- Franz Magnis Suseno. 1994. *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia.
- Gunanegara. 2008. *Rakyat Dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Jakarta: Tata Nusa.
- Hans Kelsen. 2011. *General Theory of Law and State*, Diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien. Bandung: Nusa Media.
- John Rawls. 2006. *A Theory of Justice*. London: Oxford University press. Diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- M. Arba. 2015. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Mahfud MD. 2017. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Maria SW Sumardjono. 2006. *Reorientasi Kebijakan Pertanahan*. Jakarta: Penerbit Kompas.
- \_\_\_\_\_, 2008. *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Soisal dan Budaya*. Jakarta: Buku Kompas.

- Muhammad Bakri. 2007. *Hak Menguasai Tanah oleh Negara: Paradigma Baru untuk Reformasi Agraria*, Yogyakarta.
- Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis, 2008. *Hukum Pendaftaran Tanah*. Jakarta: Mandar Maju.
- Oloan Sitorus dan Dayat Limbong. 2004. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia.
- Peter Mahmud Marzuki, 2017. *Penelitian Hukum*. Edisi Revisi Cetakan Ke-13. Jakarta: Kencana.
- Rahayu Subekti, 2019. “*Politik Hukum Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian Dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan*”, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret
- Sidharta, 2008. *Butir-Butir Pemikiran dalam Hukum memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Ariel Sidharta*, Bandung: Refika Aditama.
- Sunaryati Hartono. 1991. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni.
- Satjipto Rahardjo, 2009. *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta: Gema Publishing.
- Urip Santoso. 2005. *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana.

## **B. Jurnal dan Majalah Ilmiah**

- Charles Gunawan Setiadi. 2013. *Tinjauan Hukum Mengenai Alih Fungsi Lahan Pertanian Dihubungkan Dengan Undang-Undnag Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Juncto Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang*. Jurnal Ilmu Hukum.
- Endang Dyah Ayu Pitaloka. 2020. *Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Dalam Dimens Politik Hukum Penataan Ruang*. Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan.
- Gesthi Ika Janti, et.al. 2016. *Perlindungan Lahan Pertanian angan Berkelanjutan Guna Memperkokoh Ketahanan Pangan Wilayah*. Jurnal Ketahanan Nasional.

Isdiyana Kusuma Ayu dan Benny Krestian Heriawanto.2018. *Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Akibat Terjadinya Alih Fungsi Lahan di Indonesia*. Jurnal Ketahanan Pangan.

Nurdin, 2018. *Politik Hukum Pertanahan*. Meraja jurnal. Universitas Islam Makasar.

Nurhasan Ismail, 2012. *Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat*. Jurnal Rechtsvinding. Pembinaan Hukum Nasional.

Pan Mohamad Faiz, 2009. *Teori Keadilan John Rawls*. Jurnal Konstitusi.

Retno Kusniati, 2013. *Analisis Perlindungan Hukum Penetapan Lahan Pertanian Pangan berkelanjutan*. Jurnal Ilmu Hukum.

Suhadi, Rofi Wahanisa, 2011. *Tinjauan Yuridis Normatif Berbagai Peraturan Tentang Alih Fungsi Tanah Pertanian di Indonesia*. Pandecta. Universitas Negeri Semarang.

Satjipto Raharjdo, 2012. *Hukum Progresif: Penjelajahan Suatu Gagasan*. dalam Majalah Newsletter. Kajian Hukum Ekonomi dan Bisnis.

### **C. Peraturan Perundang-Undangan**

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945.

\_\_\_\_\_, Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

\_\_\_\_\_, Undang Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

\_\_\_\_\_, Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

\_\_\_\_\_, Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum.

\_\_\_\_\_, Undang Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

#### D. Website

Achmad Rusyaidi, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum: Antara Kepentingan Umum Dan Perlindungan HAM*, <http://prpmakasar.wordpress.com/2009/02/13>, diakses pada tanggal 18 april 2020.

Tri Wahyuni, 2018, *BPS Sebut Luas Lahan Pertanian Kian Menurun*, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20181025153705-92-341433/bps-sebut-luas-lahan-pertanian-kian-menurun>, diakses pada tanggal 15 Agustus 2020,