

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.¹

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

¹Boedi 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.²

Dilihat dari aspek budaya, bagi masyarakat adat, tanah adalah benda yang bernilai tinggi karena dianggap mengandung aspek spiritual.³ 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.⁴ 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

²Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, hlm, 26.

³ *Ibid.*, hlm, 29.

⁴ *Ibid*

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

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.⁶ 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.⁷ 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.

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

⁶*Ibid.*, hlm, 10.

⁷*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.⁸ Badan Pusat Statistik menyebutkan bahwa luas lahan baku sawah terus menurun pada setiap tahunnya. Pada 2018, luas lahan tinggal 7,1 hektar. Angka

⁸ 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.⁹ 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.¹⁰ 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-

⁹ 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>.

¹⁰ 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.¹¹ 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 berperikemanusiaan 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.¹²

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

¹² 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.¹³ 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.

¹³Satjipto 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.¹⁴ 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.¹⁵

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

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

¹⁵ Bernhard Limbong., *Op.Cit.* hlm, 169.

¹⁶ 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.¹⁷ 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

¹⁷ 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.¹⁸

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.

¹⁸ 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 berkelanjutan¹⁹

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

¹⁹ 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 1945.²⁰

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.²¹

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.²²

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.”

²⁰ Mahfud MD., *Op.Cit.* hlm, 1

²¹ Gesthi Ika Janti, dkk., *Op. Cit.*, hlm, 20.

²² 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.²³ 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.²⁴ 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).²⁵ 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

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

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

²⁵ 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.²⁶

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.²⁷

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

²⁶ Gatot Harmanto, *Pemantapan Geografi*, Yrama Widya, Bandung, 2000, hlm, 8.

²⁷ 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.²⁸ 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.²⁹ 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.³⁰ 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.³¹ Sehingga dalam hal kesejahteraan rakyat pemerintah hendaknya mampu menyeimbangkan setiap bentuk kepentingan masyarakat.

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

²⁹ *Ibid*

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

³¹ *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*.³² Bentham mengembangkan prinsip utilitarianisme. Menurutnya aksi-aksi atau tindakan pemerinta 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*).³³

Berdasarkan pengertian kesejahteraan sosial, maka negara Indonesia menganut teori negara kesejahteraan, yang terdapat dalam UUD 1945.³⁴ 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:³⁵

- 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.

³² Rahayu Subekti., *Op.Cit*, hlm, 18.

³³ *Ibid.*, hlm, 20.

³⁴ *Ibid*

³⁵ 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.³⁶

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

³⁶Hyronimus 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:³⁷

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.³⁸ 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

³⁷ *Ibid.*, hlm, 242.

³⁸ 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.³⁹ 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.⁴⁰ Pembuatan hukum baru dan penggantian hukum lama merupakan perwujudan politik hukum.⁴¹ Selain itu, politik hukum dibatasi sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara berkenaan dengan hukum yang berlaku di wilayahnya dan arah perkembangan hukum yang dibangun.⁴²

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

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

⁴⁰ Hyronimus Rhiti., *Op.Cit.*, hlm, 181.

⁴¹ Mahfud MD., *Op.Cit.*, hlm, 21.

⁴² 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.⁴³

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.⁴⁴ 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.⁴⁵

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

⁴³Bernhard Limbong, *Op. Cit.*, hlm, 181.

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

⁴⁵Soedarto, *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.⁴⁶

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.⁴⁷

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

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

⁴⁷Satjipto 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.⁴⁸

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.⁴⁹

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

⁴⁸ Franz Magnis Suseno., *Op.Cit*, hlm, 310-314.

⁴⁹ Sunaryati Hartono, *Op.Cit.* hlm, 23.

dalam masyarakat.⁵⁰ 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.⁵¹

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.

⁵⁰ Mahfud MD., *Op.Cit*, hlm, 19.

⁵¹ *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.⁵²

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.⁵³ 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.⁵⁴

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

⁵² *Ibid.*, hlm, 31.

⁵³ Bernhard Limbong, *op.cit*, hlm, 182.

⁵⁴ 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).⁵⁵

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.⁵⁶ 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

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

⁵⁶*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 begrijf*) sehingga tidak mungkin diinstitusionalisasikan kedalam suatu norma, yang apabila dipaksakan akibatnya akan menjadi norma kabur (*vage normen*)”.⁵⁷

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.⁵⁸

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

⁵⁷ Gunanegara, *Op. Cit.*, hlm, 11

⁵⁸ 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.⁵⁹

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.⁶⁰

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 kasuistik.

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.⁶¹

⁵⁹ John Salindheo., *Op.Cit*, hlm, 40.

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

⁶¹ 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.⁶²

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.⁶³

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:

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

⁶³*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.⁶⁴

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.⁶⁵

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 persfektif 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 kefilsafatan.⁶⁶

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

⁶⁴*Ibid.*, hlm, 84.

⁶⁵*Ibid.*, hlm, 86.

⁶⁶*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.⁶⁷

Adapun bahan hukum yang digunakan adalah:

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

⁶⁷Peter 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.