



## Konsep Penyediaan Tanah untuk Permukiman dalam Rangka Perlindungan Tanah Pertanian

\*Suryadi<sup>1</sup>, Suyani<sup>2</sup>, Siska Kusumawati<sup>3</sup>

<sup>1,2</sup>Ilmu Hukum Universitas Merdeka Malang PDKU Ponorogo, Indonesia

<sup>3</sup>Mahasiswa Ilmu Hukum, Universitas Merdeka Malang PDKU Ponorogo, Indonesia

E-mail: [suryadi@unmer.ac.id](mailto:suryadi@unmer.ac.id)

Article Info	Abstract
<b>Article History</b> Received: 2022-11-22 Revised: 2022-12-20 Published: 2023-01-05	The purpose of this writing is first to analyze the existence of a conflict of norms with the enactment of Law Number 41 of 2009 concerning Sustainable Agricultural Land, Law Number 1 of 2011 concerning Housing and Residential Areas, and Law Number 19 of 2013 concerning Farmer Protection. The second is to analyze the concept of providing land for settlements in order to protect the existence of agricultural land. Various problems related to land always arise one after another, especially when it is related to the rapid population growth. Conflicts of interest often occur in practice, that the same location is in demand by various development actors. It becomes very crucial if land issues are linked to the administration of housing and settlements. This type of research uses normative research, namely legal research that focuses on the study of laws and regulations which includes a layer of legal scholarship consisting of legal dogmatic studies, legal theory, and legal philosophy. The conclusion of this paper is that there is a conflict of norms regarding the regulation of the conversion of agricultural land and the protection of agricultural land, as well as the expansion of the conversion of agricultural land recently, actually cannot be separated from the government's inability to control land conversion. Besides that, the concept of providing land for settlement development in the context of protecting the existence of agricultural land is the concept of providing land that is just, based on legal certainty, and which fulfills the principle of expediency.
<b>Keywords:</b> <i>Concept;</i> <i>Agriculture;</i> <i>Settlement.</i>	

Artikel Info	Abstrak
<b>Sejarah Artikel</b> Diterima: 2022-11-22 Direvisi: 2022-12-20 Dipublikasi: 2023-01-05	Tujuan dari penulisan ini <i>pertama</i> adalah untuk menganalisa adanya konflik norma dengan diberlakukannya Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Lahan Pertanian Berkelanjutan, Undang Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, dan Undang Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan Petani. <i>Kedua</i> adalah menganalisa konsep penyediaan tanah untuk permukiman dalam rangka perlindungan keberadaan tanah pertanian. Berbagai masalah yang menyangkut dengan tanah selalu timbul silih berganti, apalagi jika dikaitkan dengan pertumbuhan penduduk yang begitu cepat. Benturan kepentingan seringkali terjadi dalam praktik, bahwa suatu lokasi yang sama diminati oleh berbagai pihak pelaku pembangunan. Menjadi sangat krusial apabila, masalah pertanahan dihubungkan dengan penyelenggaraan perumahan maupun permukiman. Jenis penelitian ini menggunakan penelitian normatif, yaitu penelitian hukum yang menitikberatkan pada kajian peraturan perundang-undangan yang meliputi lapisan keilmuan hukum yang terdiri atas kajian dogmatik hukum, teori hukum, dan filsafat hukum. Kesimpulan tulisan ini bahwa terjadinya konflik norma terhadap pengaturan alih fungsi tanah pertanian dan perlindungan lahan pertanian, serta meluasnya alih fungsi tanah pertanian akhir akhir ini sebenarnya tidak terlepas dari ketidakmampuan pemerintah dalam mengendalikan alih fungsi lahan. Disamping itu Konsep penyediaan tanah untuk pembangunan permukiman dalam rangka perlindungan keberadaan tanah pertanian adalah Konsep penyediaan tanah yang berkeadilan, yang berdasar kepastian hukum, dan yang memenuhi azas kemanfaatan.
<b>Kata kunci:</b> <i>Konsep;</i> <i>Pertanian;</i> <i>Permukiman.</i>	

### I. PENDAHULUAN

Kebutuhan akan sandang, pangan, dan papan adalah kebutuhan manusia yang sangat azasi. Oleh karenanya dalam rangka memenuhi kebutuhan tersebut demi kepastian dan keadilan hukum diperlukan adanya aturan sehingga tidak akan terjadi benturan dalam pemenuhan kebutuhan.

Pemenuhan kebutuhan akan pangan dan papan keduanya adalah permasalahan yang menyangkut dengan tanah. Sebagaimana ditetapkan dalam Alinea IV Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa tujuan dibentuknya Negara Republik Indonesia adalah melindungi segenap bangsa

Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Perumahan merupakan kebutuhan dasar di samping pangan dan sandang, karena itu untuk memenuhi kebutuhan akan perumahan yang meningkat bersamaan dengan pertumbuhan penduduk diperlukan penanganan yang saksama disertai dana dan daya yang ada dalam masyarakat. Perumahan merupakan kebutuhan dasar manusia dan mempunyai peranan yang sangat strategis dalam pembentukan watak dan kepribadian bangsa, perlu dibina dan dikembangkan demi kelangsungan dan peningkatan kehidupan dan penghidupan manusia. Perumahan tidak hanya semata-mata menjadi sarana pemenuhan kebutuhan dasar manusia, tetapi lebih dari itu dapat menjadi tempat dalam pembentukan watak dan kepribadian bagi manusia dan peningkatan kehidupan dan penghidupan manusia. Pembangunan perumahan diperlukan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar-dasar hukum, kebijakan, arahan, dan pedoman dalam pelaksanaan pembangunan perumahan dan penyelesaian masalah, kasus, dan sengketa di bidang perumahan. Pembangunan perumahan oleh siapa pun harus mengikuti ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan, sehingga tidak menimbulkan masalah, sengketa, dan kerugian. Berkaitan dengan penggunaan tanah, yaitu dalam bidang pertanian bahwa Pembangunan pertanian perlu didukung oleh tata ruang dan tata guna tanah sehingga penggunaan, penguasaan, pemilikan, dan pengalihan hak atas tanah dapat menjamin kemudahan dan kelancaran usaha pertanian serta benar benar sesuai dengan asas adil dan merata. Sejalan dengan ketentuan yang mengatur mengenai penatagunaan tanah, maka ke depan diperlukan dasar dasar penatagunaan tanah agar tidak menimbulkan konflik kepentingan di dalamnya.

Keberadaan Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Lahan Pertanian Berkelanjutan, Undang Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, dan Undang Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Adalah dalam rangka mengatur tentang pembangunan perumahan dan permukiman, dan melindungi petani dan tanah pertaniannya dari ancaman laju menyempitnya tanah pertanian akibat alih fungsi tanah. Namun jika beberapa undang undang

tersebut yaitu Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Lahan Pertanian Berkelanjutan, Undang Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, dan Undang Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani ditemukan, maka disitulah akan terjadi konflik norma. Disamping itu alih fungsi tanah pertanian untuk perumahan akan memiliki dampak yang sangat luas. Adapun identifikasi permasalahan dengan rumusan sebagai berikut: a) Apakah penyebab Terjadinya konflik norma terhadap pengaturan alih fungsi tanah pertanian dan perlindungan lahan pertanian, serta meluasnya alih fungsi tanah pertanian akhir akhir ini? b) Bagaimana konsep penyediaan tanah untuk permukiman dalam rangka perlindungan keberadaan tanah pertanian? Penulisan ini bertujuan *pertama* adalah untuk menganalisis adanya konflik norma dengan diberlakukannya Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Lahan Pertanian Berkelanjutan, Undang Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, dan Undang Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. *Kedua* adalah menganalisis Konsep Penyediaan Tanah Untuk Permukiman Dalam Rangka Perlindungan Tanah Pertanian.

## II. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini menggunakan penelitian normatif, yaitu penelitian hukum yang menitik-beratkan pada kajian atau telaah peraturan perundang-undangan, sesuai dengan karakter keilmuan hukum yang spesifik, dengan kajian atau telaah hukum terhadap hukum yang berlaku (hukum Positif) yang meliputi lapisan keilmuan hukum yang terdiri atas kajian dogmatik hukum, teori hukum, dan filsafat hukum. Sehubungan dengan jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, dimana penelitian hukum normatif memiliki beberapa jenis pendekatan, yaitu pada pendekatan peraturan perundang undangan, pendekatan kasus, pendekatan sejarah, dan pendekatan konseptual (Peter Mahmud Masduki, 2011). Sebagai penelitian normatif, sumber hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas sumber dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

## III. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Konsep Penyediaan Tanah yang Berkeadilan
  - a. Falsafah Keadilan dan Penegakan Hukum  
Keadilan adalah kondisi kebenaran ideal secara moral mengenai sesuatu hal, baik

menyangkut benda atau orang serta keadilan merupakan perkataan yang di agungkan dan di idamkan oleh setiap orang dimanapun mereka berada. Dalam perkembangannya falsafah keadilan sering dikaitkan dengan salah satu bidang pranata kehidupan yaitu hukum karena keadilan merupakan tujuan yang paling utama dari hukum. Problematik bila hukum ternyata tidak mampu mewujudkan nilai keadilan dalam kehidupan bermasyarakat. Keadilan adalah tolak ukur baik buruknya suatu hukum. Penegakan hukum merupakan bentuk nyata dalam melaksanakan hukum demi mewujudkan keadilan dan kepastian hukum yang dilaksanakan oleh struktur hukum yakni aparat penegak hukum terhadap materi atau substansi hukum itu sendiri bagi para pelanggar hukum.

b. Teori Keadilan

Jeremy Bentham mengajukan dalil bahwa manusia akan melakukan segala upaya untuk mendapatkan kenikmatan yang sebesar-besarnya dan untuk menekan serendah-rendahnya penderitaan. Standar penilaian etis yang berlaku adalah apakah suatu perbuatan menghasilkan kebahagiaan. Teorinya yang demikian dikenal dengan nama teori utilitarianisme. John Stuart Mill menyetujui pandangan Bentham bahwa suatu tindakan hendaklah ditujukan kepada pencapaian kebahagiaan. Ia menyetujui standar keadilan didasarkan pada kegunaan. Akan tetapi asal-usul kesadaran akan keadilan itu tidak diketemukan pada kegunaan, melainkan pada dua sentimen, yaitu rangsangan untuk mempertahankan diri dan simpati. Keadilan bersumber dari naluri manusia untuk menolak dan membalas kerusakan yang dideritanya baik oleh diri sendiri maupun dari siapa saja yang mendapatkan simpati dari kita. Konsepsi yang diajukan oleh Bentham dan Mill dikembangkan lebih lanjut oleh Rudolph von Jhering. Jhering mengembangkan ideologi utilitarianisme dengan dalil "bahwa negara, masyarakat dan individu memiliki tujuan yang sama, yakni memburu manfaat" (Bernard L Tanya, 2011). Jhering adalah pakar hukum yang mengembangkan teori keseimbangan kepentingan dari berbagai macam kepentingan, yaitu kepentingan individu, masyarakat dan negara. "Keseimbangan kepentingan merupakan tugas hukum dan ilmu

hukum yang sangat penting, Roscoe Pound menyatakan bahwa keadilan dapat dilaksanakan dengan maupun tanpa hukum. Keadilan yang secara hukum menurut Pound adalah: "...pelaksanaan keadilan berdasarkan tindakan penguasa atau serangkaian norma, pola, panduan yang dikembangkan dan diterapkan secara otoritatif, dimana individu dapat memperoleh atau dijamin mendapatkan perlakuan yang sama. Pelaksanaannya bersifat impersonal, setara, prosedural dan berlaku umum.) Sedangkan keadilan tanpa hukum dilaksanakan sesuai dengan keinginan atau intuisi seseorang yang di dalam mengambil keputusan mempunyai ruang lingkup diskresi yang luas serta tidak ada keterikatan pada perangkat aturan umum tertentu" (Tanya, Bernad L, 2004)

Rawls berpandangan bahwa keadilan adalah prinsip-prinsip yang akan dipilih secara rasional oleh orang sebelum ia tahu kedudukannya dalam masyarakat (*original position*). Menurut Rawls keadilan sosial terkait dengan struktur dasar masyarakat, yakni bagaimana institusi sosial melakukan pemenuhan hak dasar dan pendistribusian semua produksi yang dihasilkan masyarakat. Pelaksanaan keadilan sosial tergantung kepada struktur ekonomi, politik, sosial budaya dan ideologi dalam masyarakat. "Selama struktur tidak mendukung ke arah upaya mencari keseimbangan posisi tawar yang relatif sama antar berbagai kelompok masyarakat, maka keadilan sosial akan sulit dicapai" (Sumardjono and Maria S.W, 2001). Menurut Rawls, cara yang adil untuk menyatukan berbagai kepentingan yang berbeda adalah melalui keseimbangan kepentingan tersebut. Menurut Rawls, "hukum harus menjadi penuntun agar orang dapat mengetahui posisinya dengan tetap memperhatikan kepentingan individunya" (Sumardjono and S.W., 2001). Kecenderungan manusia untuk mengejar kepentingan pribadi merupakan kendala utama dalam mencapai keadilan. Kecenderungan manusia yang demikian ini perlu untuk dijadikan pertimbangan dalam merumuskan prinsip keadilan. Rawls mengemukakan 2 prinsip keadilan, yaitu: Kebebasan yang sama sebesar-besarnya (*principle of greatest equal liberty*). Setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas

kebebasan yang sama bagi semua orang. Prinsip kedua adalah prinsip perbedaan (*the difference principle*) dan prinsip persamaan yang adil atas kesempatan (*the principle of fair equality of opportunity*). Kelima sila dalam Pancasila merupakan kristalisasi dari nilai-nilai adat istiadat dan kebudayaan yang diyakini dan dijunjung tinggi oleh Bangsa Indonesia yang menimbulkan tekad bagi dirinya untuk mewujudkannya dalam sikap tingkah laku dan perbuatannya. Dengan demikian, Pancasila berkedudukan sebagai jati diri Bangsa Indonesia dan dasar filosofis berdirinya negara Indonesia menjadi norma dasar yang melandasi setiap peraturan perundang-undangan yang berlaku.

c. Hukum dan Keadilan

Keadilan hanya bisa dipahami jika ia diposisikan sebagai keadaan yang hendak diwujudkan oleh hukum. Secara hakiki dalam diskursus hukum, keadilan dapat dilihat dalam 2 arti pokok, yaitu dalam arti formal yang menuntut bahwa hukum itu berlaku secara umum, dan dalam arti materiil yang menuntut hukum itu harus sesuai dengan cita-cita keadilan dalam masyarakat. Keadilan merupakan suatu hasil pengambilan keputusan yang mengandung kebenaran, tidak memihak, dapat dipertanggung jawabkan dan memperlakukan setiap manusia pada kedudukan yang sama didepan hukum.

d. Penyediaan Tanah Untuk Pertanian, Non Pertanian, Dan Kepentingan Umum.

1) Penyediaan Tanah Untuk Pertanian

Penyediaan tanah untuk berbagai keperluan sangat ditentukan oleh kualitas dan kesuburan tanah yang berfareasi dan tidak merata. Tanah yang memiliki tingkat kesuburan dan kualitas hasil panen yang baik harus dipertahankan sebagai lahan untuk pertanian. Sedangkan tanah yang tidak memiliki atau telah kehilangan tingkat kesuburannya digunakan sebagai penyediaan tanah untuk kegiatan non pertanian yang biasanya diwujudkan untuk kegiatan pembangunan rumah, perumahan ataupun permukiman sebagai tempat tinggal.

2) Penyediaan Tanah Untuk Non Pertanian

Penggunaan tanah untuk non pertanian lebih ditentukan oleh faktor lokasi, jarak antara sentra sentra yang telah berkembang, ketersediaan tenaga kerja, jaringan transportasi, ketersediaan tenaga listrik, fasilitas air bersih, fasilitas telekomunikasi, dan lain sebagainya. Mengacu pada Pasal 14 ayat 1 UUPA penyediaan tanah untuk kegiatan non pertanian dikelompokkan:

- a. Tanah Untuk Keperluan Negara
- b. Tanah Untuk Kepentingan Peribadatan dan Keperluan Suci.
- c. Tanah Untuk Kepentingan Pusat Pusat Kehidupan masyarakat, Sosial, Kebudayaan dan lain Lain untuk Kesejahteraan.
- d. Tanah Untuk Kawasan Industri.

3) Penyediaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

a) Pengertian 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” (John Salindeho 1998)

b) Pengertian Pengadaan Tanah

Penyediaan dan pengadaan tanah dimaksudkan untuk menyediakan atau mengadakan tanah untuk kepentingan atau keperluan pemerintah, dalam rangka pembangunan proyek atau pembangunan sesuatu sesuai program pemerintah yang telah ditetapkan.

c) Jenis-jenis Kepentingan Umum

Dalam Pasal 5 ayat (1) Keppres No. 55/1993 dinyatakan bahwa: “kepentingan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan, dalam bidang-bidang antara lain: Jalan umum, saluran pembuangan air; Waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi; Rumah Sakit Umum dan Pusat-pusat Kesehatan Masyarakat; Pelabuhan atau Bandara atau Terminal; Per-

ibadatan; Pendidikan atau sekolah; Pasar Umum atau Pasar INPRES; Pada Fasilitas Pemakaman Umum; Pada Fasilitas Keselamatan Umum seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar; Pos dan Telekomunikasi; Sarana Olah Raga; Stasiun Penyiaran Radio, Televisi beserta sarana untuk pendukungnya; Kantor Pemerintah; Fasilitas Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

d) Azas-azas pengadaan tanah

Pasal 2 Undang – Undang RI No 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum”, Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan berdasarkan asas: kemanusiaan; keadilan; kemanfaatan; kepastian; keterbukaan; kesepakatan; keikutsertaan; kesejahteraan; keberlanjutan; keselarasan.

2. Konsep Penyediaan Tanah yang Berdasar Kepastian Hukum

Hukum sebagai suatu instrumen yang keberadaannya sangat dibutuhkan dan melekat pada setiap kehidupan sosial masyarakat. Hukum diperlukan untuk mewujudkan dan menjaga tatanan kehidupan bersama yang harmonis. Karakteristik hukum sebagai norma atau kaidah selalu dinyatakan berlaku secara umum dan universal yang dikenal dengan asas *equality before the law* persamaan di depan hukum untuk siapa saja dan dimana saja dalam wilayah negara tanpa membedakan dari segi apapun. Dalam praktek penegakan hukum yang sedang berlangsung saat ini, pengutamaan nilai kepastian hukum lebih menonjol dibanding dengan rasa keadilan dan kemanfaatannya.

1. Aliran Positivisme

a) Teori Hukum John Austin

Menurut ajaran ini hukum adalah perintah penguasa negara. Hakikat hukum terletak pada unsur perintah. Hukum dipandang sebagai suatu sistem yang tetap, logis dan tertutup. Dimana hukum dibagi dalam dua jenis yaitu hukum dari Tuhan untuk manusia dan hukum yang dibuat oleh manusia.

b) Teori Hukum Murni Hans Kelsen

Teori hukum murni mengkonsentrasikan diri pada hukum semata-mata dan berusaha membebaskan ilmu pengetahuan dari campur tangan ilmu-ilmu pengetahuan asing seperti psikologi dan etika. “Hukum tidak bisa dijadikan obyek penelitian sosial karena itu obyek tunggalnya adalah menentukan apa yang dapat diketahui secara teroris tentang tiap jenis hukum pada tiap waktu dan dalam tiap keadaan.

2. Penegakan Hukum yang Berkeadilan dan menjamin Kepastian Hukum

Secara teoritis terdapat tiga tujuan hukum yaitu keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Keadilan dapat dikatakan sebagai tujuan utama yang bersifat universal. Keadilan memang merupakan konsepsi yang abstrak. Namun demikian di dalam konsep keadilan terkandung makna perlindungan hak, persamaan derajat dan kedudukan di hadapan hukum, serta asas proporsionalitas antara kepentingan individu dan kepentingan sosial. Kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum dapat dikatakan sebagai bagian dari upaya mewujudkan keadilan. Begitu pentingnya nilai keadilan dalam masyarakat ini ditegakkan di samping nilai kepastian hukum, haruslah menjamin keadilan dan kepastian hukum serta bermanfaat. Selain itu penegakan hukum diterapkan tanpa diskriminasi. Demikian halnya dalam konsep penyediaan tanah untuk perumahan dan permukiman, hukum yang berkeadilan haruslah ditegakkan sehingga dapat menjamin adanya suatu kepastian hukum. Dalam hal demikian faktor moralitas aparat penegak hukum menjadi amat penting dan harus dikedepankan, disamping adanya berbagai peraturan perundang undangan sebagai perwujudan dari adanya hukum positif.

a) Penyelenggaraan Perumahan

Penyelenggaraan perumahan diatur dalam pasal 19 sampai dengan Pasal 55 Undang-undang RI No. 1 Tahun 2011. Rumah dibedakan menurut jenis dan bentuknya, jenis rumah dibedakan berdasarkan pelaku pembangunan dan penghunian, meliputi: Rumah komersial; Rumah swadaya; Rumah umum; Rumah khusus; Rumah negara. Adapun bentuk rumah dibedakan berdasarkan

hubungan atau keterikatan antar bangunan. Bentuk rumah, meliputi: Rumah tunggal; Rumah deret; Rumah susun.

b) Penyelenggaraan Permukiman

Penyelenggaraan kawasan permukiman diatur dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 85 Undang-undang RI No. 1 Tahun 2011. Penyelenggaraan kawasan permukiman dilakukan untuk mewujudkan wilayah yang berfungsi sebagai lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan yang terencana, menyeluruh, terpadu, dan secara berkelanjutan sesuai dengan rencana tata ruang. Penyelenggaraan kawasan permukiman bertujuan untuk memenuhi hak warga negara atas tempat tinggal yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur serta menjamin kepastian bermukim.

3. Penyediaan Tanah untuk Pembangunan Permukiman

Pasal 105 Undang-undang RI No. 1 Tahun 2011 menetapkan tanggung jawab Pemerintah dan pemerintah Daerah dalam penyediaan tanah untuk pembangunan perumahan dan kawasan permukiman, yaitu: Pemerintah dan pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab atas ketersediaan tanah untuk pembangunan perumahan dan kawasan permukiman. Ketersediaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk penetapannya di dalam rencana tata ruang wilayah merupakan tanggung jawab dari pemerintahan daerah. Pasal 106 Undang-undang RI No. 1 Tahun 2011 menetapkan bahwa penyediaan tanah untuk pembangunan rumah, perumahan, dan kawasan permukiman dapat dilakukan melalui: Pemberian hak atas tanah terhadap tanah yang dikuasai langsung oleh negara; Konsolidasi tanah oleh pemilik tanah; Peralihan atau pelepasan hak atas tanah oleh pemilik tanah; Pemanfaatan dan pemindahtanganan tanah barang milik negara atau milik daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan; Pendayagunaan tanah negara bekas tanah telantar. Pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Konsep Penyediaan Tanah Yang Memenuhi Azas Kemanfaatan

Jeremy Bentham, sebagai penganut aliran utilistik, hukum barulah dapat diakui sebagai hukum, jika ia memberikan kemanfaatan yang sebesar besarnya terhadap sebanyak-banyaknya orang.

a) Hubungan Keadilan, Kemanfaatan, dan Kepastian Hukum.

Tujuan hukum bukan hanya keadilan, tetapi juga kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Idealnya, hukum memang harus mengakomodasikan ketiganya. Dalam hal konsep penyediaan tanah untuk pembangunan perumahan dan permukiman tentunya harus dapat memberikan manfaat kepada kehidupan warga masyarakat pada umumnya, yang pada akhirnya dapat dicapai suatu kehidupan yang seimbang sehingga keadilan sebagai tujuan akhir dari hukum dapat diraih dengan tidak meninggalkan kepastian hukum. Selain dalam rangka kemanfaatan, keadilan, dan kepastian hukum bahwa konsep penyediaan tanah tersebut diupayakan dapat berguna untuk pengendalian dan perlindungan terhadap tanah tanah pertanian.

b) Penyediaan Tanah Untuk Perumahan dan Permukiman

Dalam rangka tercapainya azas kemanfaatan, maka konsep kedepan penyediaan tanah untuk perumahan dan permukiman dapat dilakukan dengan beberapa cara, antara lain: Pendayagunaan tanah yang kurang subur; Pendayagunaan tanah kering bukan sawah; Optimalisasi program pembangunan rumah susun; dan Ketersediaan Lahan Pengganti.

c) Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Dalam menerapkan beberapa cara penyediaan tanah untuk permukiman, harus juga diperhatikan upaya perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana telah diatur dalam undang – undang RI nomor 41 tahun 2009 tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Upaya perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dilakukan, seiring dengan upaya penyediaan tanah untuk permukiman hal ini diharapkan benar benar dapat memberikan manfaat yang sebesar besarnya terhadap warga Negara. Adapun upaya perlindungan lahan

pertanian pangan berkelanjutan adalah sebagai berikut:

- 1) Pembangunan Pertanian Berkelanjutan  
Pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang diorientasikan untuk memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengorbankan kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhan mereka. Visi pembangunan (pertanian) berkelanjutan ialah terwujudnya kondisi ideal adil dan makmur, dan mencegah terjadinya lingkaran malapetaka kemelaratan.
- 2) Tata Guna Lahan  
Sumberdaya lahan dapat mengalami perubahan karena aktivitas manusia. Penggunaan lahan (*land use*) adalah setiap bentuk campur tangan (intervensi) manusia terhadap lahan dalam rangka memenuhi kebutuhan hidupnya, baik material maupun spiritual. Oleh karena itu agar dapat memberikan manfaat yang maksimal maka kegunaan lahan sawah harus benar benar ditata dengan sebaik baiknya.

#### d) Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Pada dasarnya lahan pertanian abadi adalah penetapan suatu kawasan sebagai daerah konservasi, atau perlindungan, khusus untuk usaha pertanian. Alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan non pertanian dilarang dengan suatu ketetapan peraturan perundang-undangan. Jika dapat dilaksanakan secara efektif maka pastilah konversi lahan di kawasan konservasi tersebut tidak akan terjadi. Menurut Undang-Undang RI Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, tujuan dari perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah Melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan; Menjamin ketersediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan; Mewujudkan kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan; Melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani; Meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat; Meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani; Meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak; Mempertahan-

kan keseimbangan ekologis; Mewujudkan revitalisasi pertanian.

#### e) Kebijakan Pengendalian Konversi Lahan

Alasan utama pengendalian konversi lahan dapat dilihat dari beberapa sudut pandang, yaitu:

- 1) Sudut pandang finansial  
Konversi lahan merupakan ancaman bagi ketahanan pangan nasional. Upaya perbaikan konversi lahan diantaranya adalah perbaikan fasilitas irigasi dan pembukaan sawah baru, keduanya membutuhkan investasi untuk perbaikannya sangat besar, disamping memerlukan waktu yang lama.
- 2) Sudut pandang pelestarian lingkungan  
Sawah dipandang sebagai sistem pertanian yang berkelanjutan, disebabkan oleh ekosistem sawah yang relatif stabil, dengan tingkat erosi dan pencucian hara yang kecil. Dengan adanya konversi lahan dipandang akan sangat mengganggu upaya pelestarian lingkungan.
- 3) Sudut pandang struktur sosial budaya masyarakat  
Konversi lahan akan mengganggu keseimbangan hubungan sistemik antara petani dengan lahannya. Sawah merupakan pengikat kelembagaan perdesaan.

## IV. SIMPULAN DAN SARAN

### A. Simpulan

Terjadinya konflik norma terhadap pengaturan alih fungsi tanah pertanian dan perlindungan lahan pertanian, serta meluasnya alih fungsi tanah pertanian akhir akhir ini sebenarnya tidak terlepas pula dari ketidakmampuan pemerintah dalam mengendalikan alih fungsi lahan. Ada beberapa peraturan yang secara eksplisit maupun implisit melarang alih fungsi tanah pertanian meskipun terkesan tumpul. Konsep penyediaan tanah untuk pembangunan permukiman dalam rangka perlindungan keberadaan tanah pertanian adalah:

1. Konsep penyediaan tanah yang berkeadilan;

Bahwa terselenggaranya pembangunan perumahan dan permukiman sedapat mungkin harus dapat memberikan keadilan kepada setiap orang terutama bagi yang membutuhkan perumahan

ataupun permukiman tersebut. Oleh karenanya perlu didukung ketersediaan tanah yang cukup memadai, sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 1 tahun 2011 hal ini merupakan tanggung jawab Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya. Hal tersebut perlu ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).

2. Konsep penyediaan tanah yang berdasar kepastian hukum.

Hukum sebagai suatu instrumen yang keberadaannya sangat dibutuhkan dan melekat pada setiap kehidupan sosial masyarakat. Demikian halnya dalam konsep penyediaan tanah untuk perumahan dan permukiman, hukum yang berkeadilan haruslah ditegakkan sehingga dapat menjamin adanya suatu kepastian hukum. Dalam hal demikian faktor moralitas aparat penegak hukum menjadi amat penting dan harus dikedepankan, disamping adanya berbagai peraturan perundang undangan sebagai perwujudan dari adanya hukum positif.

3. Konsep penyediaan tanah yang memenuhi azas kemanfaatan.

Konsep penyediaan tanah untuk pembangunan perumahan dan permukiman harus dapat memberikan manfaat kepada kehidupan warga masyarakat pada umumnya, yang pada akhirnya dapat dicapai suatu kehidupan yang seimbang sehingga keadilan sebagai tujuan akhir dari hukum dapat diraih dengan tidak meninggalkan kepastian hukum. Selain dalam rangka kemanfaatan, keadilan, dan kepastian hukum bahwa konsep penyediaan tanah tersebut diupayakan dapat berguna untuk pengendalian serta perlindungan terhadap tanah tanah pertanian.

## B. Saran

Pembahasan terkait penelitian ini masih sangat terbatas dan membutuhkan banyak masukan, saran untuk penulis selanjutnya adalah:

1. Dalam rangka penerbitan izin alih fungsi tanah pertanian untuk permukiman, pemerintah baik pusat maupun daerah menerbitkan izin tersebut harus benar benar menempatkan hukum pada supremasinya. Kebijakan pemerintah yang

dibuat harus pro rakyat, artinya kebijakan tersebut benar-benar memperhatikan kepentingan rakyat, dan kemanfaatannya benar benar dirasakan oleh rakyat banyak.

2. Dalam rangka perlindungan keberadaan tanah pertanian yang mengalami penyempitan akibat alih fungsi lahan pertanian untuk permukiman, pemerintah pusat maupun daerah perlu dengan segera melakukan pendayagunaan tanah yang kurang subur, pendayagunaan tanah kering bukan sawah, optimalisasi program pembangunan rumah susun, memenuhi ketersediaan lahan pengganti, dan upaya perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

## DAFTAR RUJUKAN

Darmodiharjo, Darji, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum* (JAKARTA: Gramedia Pustaka Utama, 2004)

Masduki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, 6th edn (Jakarta: Kencana Media Group, 2011)

Salindeho, John, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Kedua (Jakarta: Sinar Grafika, 1988)

Sumardjono, and Maria S.W., *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi* (JAKARTA: Kompas Jakarta, 2001)

Tanya, Bernard L, *Penegakan Hukum Dalam Terang Etika*, I (Yogyakarta: Genta Publishing, 2011)

Basiang, Martin, *The Contemporary Law Dictionary*, First Edition, Red and White Publishing, Indonesia, 2009.

Bedner, Adriaan, 'An Elementary Approach to the Rule of Law, Hague Journal on the Rule of Law 2: 48-74. 2010

Bello Petrus, *Hukum dan Moralitas*, Erlangga, Jakarta, 2012.

Dimiyati, Khuddzaifah, *Pemikiran Hukum Konstruksi Epistemologis Berbasis Budaya Hukum Indonesia*, Cet. I, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014.

H. Muchsin, Imam Koeswahyono, Soimin, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Prespektif Sejarah*, PT Refika Aditama, 2010

- H. Syaukani, HR, dkk., Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004.
- Hasni, Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah Dalam Kontek UUPA – UUPR – UULH, Rajawali Press, Jakarta, 2010.
- Hendro Sunarminto, Bambang, Pertanian Terpadu Untuk Mendukung Kedaulatan Pangan Nasional, BPFE-KP4 UGM, Yogyakarta, Cet. I, 2010.
- Irawan, B. Konversi Lahan sawah di jawa dan Dampaknya Terhadap Produksi Padi, Ekonomi Padi dan Beras Indonesia, Badan Litbang Pertanian, 2003.
- Irawan B., B Winarso, I Sodikin, Gatoet, Analisis Faktor Penyebab Perlambatan Produksi Komoditas Pangan Utama, Pusat Litbang Sosial Ekonomi Pertanian, 2003.
- Peter Mahmud Masduki, Penelitian Hukum, cet. Ke 6, Kencana media Group, Jakarta, 2011
- Simatupang P, Toward Sustainability Food Security : The Need For a New Paradigm, Makalah Seminar On Agricultural Sector During The Turbulence Of Economic Crisis, Lesson and Future Directions, Caser Aard, Bogor, 1999.
- Simatupang P, Anatomi Masalah Produksi Beras Nasional Dan Upaya Mengatasinya, Pusat Litbang Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor, 2000.
- Simatupang P, dan B. Irawan, Pengendalian Konversi Lahan Pertanian : Tinjauan Ulang Kebijakan Lahan Pertanian Abadi, Prosiding Seminar Nasional Multifungsi dan Konversi Lahan Pertanian, Badan Litbang Pertanian, Jakarta, 2003.
- Tambunan Tulus, Pembangunan Pertanian Dan Ketahanan Pangan, UII Press, Jakarta, 2010.
- Ashari, Tinjauan Tentang Alih Fungsi Lahan Sawah ke Non Sawah dan Dampaknya di Pulau Jawa, Forum Penelitian Agro Ekonomi, Volume 21, No. 2, Desember 2003.
- Bromberg, Howard, The Philosophy of Positive law : Foundations Of Jurisprudence, The Review of Metaphysics, Washington, Vol. 60, Edition 3, March 2007.
- Hcb. Darmawan Yohanes, Suhardin, Peranan Hukum Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat, Jurnal Pro Justitia, Volume 25 Nomor 3, Juli 2007.
- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 & Perubahannya Ke I, II, III & IV, Permata Pers
- Undang-Undang RI Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Lahan Pertanian Berkelanjutan;
- Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan kawasan Permukiman;
- Undang Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.
- Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria
- Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.