

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan sumber daya alam yang mempunyai peran amat penting karena tanah diperlukan bagi manusia untuk berbagai macam kepentingan kehidupan seperti untuk tempat tinggal, bertani, berusaha dan lain sebagainya. Disamping itu, tanah juga mendukung berbagai vegetasi alam terutama hutan, yang hasilnya sangat berguna bagi manusia dan hewan. Kemudian selain itu tanah juga mengandung bahan tambang yang berupa mineral, minyak bumi dan sebagainya yang semuanya itu dibutuhkan manusia. Kebijakan pembangunan bidang pertanahan di Indonesia pada intinya bersumber pada ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 33 ayat (3) yang berbunyi “ Bumi, Air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Untuk memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan, maka dalam pasal 19 ayat (1) UUPA ditentukan: “ Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah”¹.

¹ Boedi Harsono, 1988. Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-peraturan tanah, Jakarta: Jambatan, h 11.

Ketentuan itu ditujukan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia dengan tujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum berkenaan dengan hak atas tanah yang menghendaki adanya kepastian mengenai:²

1. Hak atas tanah; apakah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, atau hak pengelolaan.
2. Siapa yang mempunyai tanahnya; hal ini penting sekali karena perbuatan-perbuatan hukum berkenaan dengan tanah tersebut hanyalah sah jika dilakukan oleh pemegang haknya.
3. Tanah yang dimiliki letak, luas, batas-batasnya, hal ini sangat penting untuk pencegahan sengketa.
4. Hukum yang berlaku terhadap tanah tersebut, supaya lebih mudah mengetahui wewenang-wewenang apa saja, serta kewajibannya pemegang hak atas tanah.

Hukum agraria yang terdapat dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria merupakan hukum pertanian nasional yang tujuannya adalah :³

1. 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 adil dan makmur.

² Bachtiar Effendie, 1993. Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah, Bandung : Alumni, h 80.

³ Penjelasan *Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, (Jakarta : Djambatan, 2002), h 27

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

Menurut amanat Pasal 44 ayat (1) Undang-undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan menyebutkan bahwa Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan. Namun dalam ayat (2) menyatakan bahwa dalam hal untuk kepentingan umum, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dialihfungsikan dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴

Undang-undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan, sebagai sumber pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional. Selain itu negara menjamin hak atas pangan sebagai hak asasi setiap warga Negara sehingga negara berkewajiban menjamin kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan, serta mengantisipasi pertumbuhan jumlah penduduk dan perkembangan ekonomi yang mengakibatkan terjadinya degradasi, alih fungsi, dan fragmentasi lahan pertanian pangan yang telah mengancam daya dukung wilayah secara nasional

⁴ Undang-undang No 41 Tahun 2009 tentang *Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*

dalam menjaga kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan. Penetapan kawasan pertanian pangan berkelanjutan Kabupaten/Kota diatur dalam Peraturan Daerah mengenai rencana tata ruang dan wilayah Kabupaten/Kota.

Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional.⁵

Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah Perubahan fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menjadi bukan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan baik secara tetap maupun sementara.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 Pasal 35 dinyatakan Bahwa lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan. Alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan hanya dapat dilakukan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah dalam rangka :

- a. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum;
- b. Terjadi bencana

Dalam Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 Pasal 36 dinyatakan bahwa Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dilakukan

⁵ Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 tentang *Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*

dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum terbatas pada kepentingan umum, yang meliputi :

- a. Jalan umum
- b. Waduk
- c. Bendungan
- d. Irigasi
- e. Saluran air minum atau air bersih
- f. Drainase dan sanitasi
- g. Bangunan pengairan
- h. Pelabuhan
- i. Bandar udara
- j. Stasiun dan jalan kereta api
- k. Terminal
- l. Fasilitas keselamatan umum
- m. Cagar alam dan/atau
- n. Pembangkit dan jaringan listrik

Alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan dengan persyaratan (Pasal 30) :

- a. Memiliki kajian kelayakan strategis;
- b. Mempunyai rencana alih fungsi lahan;
- c. Pembebasan kepemilikan hak atas tanah;

d. Ketersediaan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan.

Dalam Undang-undang dan Peraturan Pemerintah yang ada diatas dapat dilihat bahwasanya pemerintah memberi perhatian besar terhadap lahan sawah, dimana selain UU dan PP yang menjabarkan tentang pentingnya lahan sawah bagi ketahanan pangan nasional pemerintah juga memberi perhatian serius kepada petani pemilik lahan, guna meminimalisir alih fungsi lahan pertanian. Tapi kurang tegasnya dalam penerapan dilapangan, membuat UU dan PP yang ada tidak memberikan dampak yang besar, petani masih mengalih fungsikan lahannya.

Meningkatnya kebutuhan akan tanah yang diperuntukkan bagi kegiatan pembangunan baik yang dilakukan pemerintah maupun oleh swasta membawa konsekuensi pada pemerintah untuk menyediakan lahan bagi kegiatan tersebut, sementara lahan yang tersedia bersifat terbatas. Keadaan ini memaksa pemerintah untuk melakukan pengambil alihan tanah rakyat. Alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian terjadi secara meluas sejalan dengan kebijaksanaan pembangunan yang menekankan kepada aspek pertumbuhan melalui kemudahan fasilitas investasi, baik kepada investor lokal maupun luar negeri dalam penyediaan tanah. ⁶

Pertumbuhan penduduk serta pertumbuhan perekonomian yang menuntut agar pembangunan infrastruktur baik berupa pemukiman, bangunan

⁶ Widjanarko,dkk, 2006. *Aspek Pertanahan Dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian (sawah)*. Jakarta. Pusat Penelitian dan pengembangan BPN, h 60

industri serta jalan harus didukung dengan ketersediaan lahan. Konversi lahan atau alih fungsi tanah biasanya dilakukan oleh pemilik lahan atau pihak lain yang sebelumnya terlebih dahulu diawali dengan transaksi jual beli lahan pertanian.

Pertumbuhan ekonomi yang ditandai dengan berkembangnya industri, prasarana ekonomi, fasilitas umum, dan permukiman dimana semuanya memerlukan lahan telah meningkatkan permintaan lahan untuk memenuhi kebutuhan non pertanian. Namun pertumbuhan ekonomi juga meningkatkan kondisi sosial ekonomi pada lahan non pertanian. Kondisi inilah yang membuat alih fungsi lahan pertanian terus meningkat seiring dengan laju pertumbuhan dan pembangunan ekonomi yang tidak mungkin dapat dihindari.⁷

Di Indonesia, alih fungsi lahan sawah memanglah sangat mencengangkan. Luas alih fungsi lahan sawah yang ditujukan untuk pembangunan non pertanian seperti kawasan pemukiman, perkantoran, jalan, industri dan saran publik lainnya rata-rata sebesar 100.000 hektar per tahun. Ini berarti terdapat 3000 hektar sawah per hari yang beralih fungsi menjadi lahan non pertanian.⁸

Pertumbuhan penduduk yang cepat diikuti dengan kebutuhan perumahan menjadikan lahan – lahan pertanian berkurang diberbagai daerah. Lahan yang semakin sempit semakin terfragmentasi akibat kebutuhan perumahan dan lahan industri. Petani lebih memilih bekerja di sektor informal

⁷Nursaid92.blogspot.co.id/2014/03/kebijakan-alih-fungsi-lahan-pertanian-ke.html diakses pada tanggal 2 Mei 2018

⁸ BPS Pusat. 2001. *Statistik Indonesia*. Jakarta.

daripada bertahan di sektor pertanian. Daya tarik sektor pertanian yang terus menurun juga menjadikan petani cenderung diikuti dengan alih fungsi lahan.⁹

Dengan perkembangan penduduk yang meningkat seperti saat sekarang ini, di samping terbatasnya ketersediaan lahan/tanah yang ada, karena tanah yang tersedia dari waktu ke waktu tidak pernah bertambah, membuat kebutuhan akan lahan/tanah juga menjadi semakin tinggi. Untuk mendapatkan tanah sekarang ini juga bukanlah hal yang mudah ditengah tingginya kebutuhan akan tanah, terutama untuk wilayah perkotaan.

Pengalih fungsian lahan pertanian menjadi non pertanian khususnya di Kabupaten Tegal mengalami peningkatan. Tujuan utama dari perubahan penggunaan lahan pertanian ke non pertanian yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta perekonomian bangsa. Namun pada pelaksanaannya dapat mengancam kepastian penyediaan pangan apabila tidak terkendali. Bahkan dalam jangka waktu panjang perubahan tersebut dapat mengakibatkan kerugian sosial. Tanah pertanian adalah tanah atau lahan yang ditujukan atau cocok dijadikan lahan usaha tani untuk memproduksi tanaman pertanian maupun hewan ternak. Yang termasuk tanah pertanian adalah semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat menggembalakan ternak, tanah belukar bekas lading dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak.¹⁰

⁹ Gunanto, E.S., 2007. *Konversi Lahan Pertanian Mengkhawatirkan*, Raja Persada Grafika, h 35

¹⁰ Ali Achmad Chomzah, 2005. *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta

Dalam hal alih fungsi tanah Pertanian menjadi tanah perumahan disebabkan oleh beberapa faktor yang menyebabkan kebutuhan akan pembangunan perumahan dan pemukiman setiap tahunnya meningkat, yaitu karena : Tingginya tingkat kelahiran anak, tidak terbendungnya arus urbanisasi ke daerah perkotaan, adanya minat untuk memiliki rumah yang berlebihan dan lain sebagainya, terjadi alih fungsi dari penggunaan rumah itu sendiri. Contoh : rumah digunakan untuk kantor, untuk sarang burung walet, dan lain – lain.¹¹

Di Kabupaten Tegal tercatat memiliki luas lahan pertanian pada tahun 2017 seluas 38.735 hektar. Setiap tahun menyusut 2 hektar lahan pertanian produktif di Kabupaten Tegal hilang ,akibat terjadinya konversi atau alih fungsi lahan pertanian. Pengalihfungsian tersebut yang terbesar diakibatkan oleh pembangunan pemukiman atau komplek perumahan yang dilakukan oleh para pengembang atau pembuatan tanah kavling siap bangun, bahkan ada juga yang digunakan untuk industri pertambangan.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Tegal kemudian mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Tahun 2012-2032, di mana dalam Perda tersebut bertujuan antara lain untuk mengurangi kegiatan konversi lahan yang ada di Kabupaten Tegal. Dalam Pasal 31 tertulis tentang kawasan lahan pertanian lahan basah dan lahan kering. Jumlah lahan basah di Kabupaten Tegal seluas 35,946 Hektar dan lahan kering seluas 6.630 Hektar.¹²

¹¹ Affan Mukti, 2006. *Pokok-pokok bahasan Hukum Agraria*, USU press, h 109

¹² Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 10 Tahun 2012-2032 *tentang Perubahan Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tegal*

Mendasar pada realitas kasus yang akan diteliti dan materi dari literature yang ada, menurut penulis tertarik untuk mengadakan penelitian lebih dalam dengan judul: “Pelaksanaan Alih Fungsi Lahan Pertanian Ke Non Pertanian Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan Dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.”

B. Perumusan Masalah

Permasalahan yang penulis rumuskan dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut

1. Bagaimana pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan Dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan?
2. Bagaimana kendala-kendala dalam pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan Dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan solusinya?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengkaji dan menganalisa pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011

Tentang Penetapan Dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

2. Untuk mengkaji dan menganalisa kendala-kendala alih fungsi lahan tanah pertanian ke non pertanian berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan Dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan solusinya.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan masukan yang baik dari sudut ilmu pengetahuan maupun dari sudut praktis, antara lain secara teoritis dan secara praktis :

1. Secara Teoritis

- a. Penulis berharap hasil dari penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran pada bidang hukum terutama yang berkaitan tentang prosedur pelaksanaan perubahan penggunaan tanah dari tanah pertanian ke non pertanian.
- b. Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan tambahan perbendaharaan literatur dan menambah khasanah dunia kepastakaan, sehingga dapat menjadi bahan acuan untuk mengadakan kajian dan penelitian selanjutnya dengan pokok bahasan yang berkaitan satu sama lainnya.

2. Secara Praktis

- a. Secara Praktis penulis berharap hasil dari penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap Notaris/PPAT tentang kedudukan serta akibat hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan perubahan penggunaan tanah dari tanah pertanian ke non pertanian.
- b. Sebagai tambahan informasi bagi instansi dan pihak-pihak terkait dari perjanjian pelaksanaan perubahan penggunaan tanah dari tanah pertanian ke non pertanian.

E. Kerangka Konseptual dan Kerangka Teori

1. Kerangka Konseptual

a. Alih Fungsi Lahan Pertanian

Alih fungsi lahan atau istilah lain disebut sebagai konversi tanah merupakan perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan tanah dari fungsinya semula menjadi fungsi lain. Alih fungsi tanah dalam artian perubahan atau penyesuaian penggunaan disebabkan oleh faktor-faktor yang secara garis besar meliputi keperluan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang semakin bertambah jumlahnya dan meningkatnya tuntutan akan mutu kehidupan yang lebih baik.¹³

Pertambahan penduduk dan peningkatan kebutuhan tanah untuk kegiatan pembangunan telah merubah struktur penggunaan tanah secara terus menerus. Perkembangan struktur industri yang cukup pesat

¹³ Desi Iرنalia Astuti, 2011. *Keterkaitan Harga Lahan terhadap Laju Konversi Lahan Pertanian di Hulu Sungai Ciliwung Kecamatan Cisarua Kabupaten Bogor, Departemen Sumber Daya Ekonomi Dan lingkungan*, Ekonomi Dan Manajemen, Institut Pertanian Bogor, h 8

berakibat beralihnya fungsi tanah pertanian secara besar-besaran. Selain untuk memenuhi kebutuhan industri, alih fungsi tanah pertanian juga terjadi secara cepat untuk memenuhi kebutuhan perumahan yang jumlahnya jauh lebih besar.¹⁴

Tanah menjadi salah satu unsur utama dalam menunjang kelangsungan kehidupan dan berfungsi sebagai tempat manusia untuk beraktivitas. Aktivitas yang menjadi prioritas utama dalam mempertahankan kelangsungan hidup adalah dengan dilakukannya pemanfaatan tanah untuk bercocok tanam. Seiring pertumbuhan penduduk dan perkembangan peradaban manusia berupa penemuan dan pemanfaatan teknologi, serta dinamika pembangunan, mengakibatkan penguasaan dan penggunaan tanah mulai beralih. Tanah yang semula berfungsi sebagai media bercocok tanam, berangsur-angsur berubah menjadi multifungsi pemanfaatan.

Pertumbuhan perekonomian menuntut pembangunan infrastruktur baik berupa jalan, bangunan industri dan pemukiman. Kondisi demikian mencerminkan adanya

Peningkatan permintaan terhadap tanah untuk penggunaan non pertanian yang mengakibatkan banyak tanah pertanian terutama di sekitar perkotaan mengalami alih fungsi. Alih fungsi tanah pertanian merupakan fenomena yang tidak dapat dihindarkan dari

¹⁴ <http://dc281.4shared.com/doc/U3Myg0n2/preview.html> diakses pada tanggal 21 April 2018

pembangunan. Upaya yang mungkin dilakukan adalah dengan memperlambat dan mengendalikan kegiatan alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian.

Sihaloho (2004) membagi konversi tanah kedalam tujuh pola atau tipologi, antara lain:¹⁵

- a. Konversi gradual berpola sporadis; dipengaruhi oleh dua faktor utama yaitu tanah yang kurang/tidak produktif dan keterdesakan ekonomi pelaku konversi.
- b. Konversi sistematis berpola 'enclave'; dikarenakan tanah kurang produktif, sehingga konversi dilakukan secara serempak untuk meningkatkan nilai tambah.
- c. Konversi tanah sebagai respon atas pertumbuhan penduduk (population growth driven land conversion); lebih lanjut disebut konversi adaptasi demografi, dimana dengan meningkatnya pertumbuhan penduduk, tanah terkonversi untuk memenuhi kebutuhan tempat tinggal.
- d. Konversi yang disebabkan oleh masalah sosial (social problem driven land conversion); disebabkan oleh dua faktor yakni keterdesakan ekonomi dan perubahan kesejahteraan.
- e. Konversi tanpa beban; dipengaruhi oleh faktor keinginan untuk mengubah hidup yang lebih baik dari keadaan saat ini dan ingin 'keluar dari kampung'.
- f. Konversi adaptasi agraris; disebabkan karena keterdesakan ekonomi dan keinginan untuk berubah dari masyarakat dengan tujuan meningkatkan hasil pertanian.
- g. Konversi multi bentuk atau tanpa bentuk; konversi dipengaruhi oleh berbagai faktor, khususnya faktor peruntukan untuk perkantoran, sekolah, koperasi, perdagangan, termasuk sistem waris yang tidak dijelaskan dalam konversi demografi.

b. Lahan Pertanian

¹⁵ <http://kolokiumkpmipb.wordpress.com/2009/04/22/dampak-konversi-lahan-pertanian-bagi-taraf-hidup-petani/> diakses pada tanggal 21 April 2018

Lahan dalam pengertian pertanian adalah lapisan atas bumi yang terdiri dari bahan-bahan padat, cair, udara dan jasad hidup yang merupakan medium untuk tumbuhnya tanam-tanaman. Tanah pertanian merupakan tanah yang digunakan untuk usaha pertanian yang selain sebagai persawahan dan tegalan juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak.

Sesuai dengan ketentuan undang-undang no 56/Prp/1960 tentang penetapan luas tanah pertanian, bahwa tanah pertanian yang boleh dimiliki dan dikuasai ditentukan luas maksimum dan minimum. Sebagaimana tercantum dalam pasal 1 ayat (2) penetapan luas maksimum itu adalah paling banyak untuk daerah-daerah yang tidak padat 15 hektar untuk tanah sawah dan 20 hektar untuk tanah kering, untuk daerah yang kurang padat luasnya 10 hektar untuk tanah sawah dan 12 hektar untuk tanah kering, untuk daerah cukup padat luasnya 7,5 hektar tanah sawah dan 9 hektar tanah kering sedangkan untuk daerah sangat padat 5 hektar untuk tanah sawah dan 6 hektar untuk tanah kering. Luas minimum ditetapkan 2 hektar, baik untuk tanah sawah maupun tanah kering. Untuk mengetahui kepadatan digunakan indikator jumlah penduduk setiap kilometer persegi di tiap kabupaten.

Luas maksimum yang ditetapkan oleh pasal 1 ayat (2) tidak berlaku terhadap tanah pertanian:

- a. yang dikuasai dengan hak guna usaha atau hak-hak lainnya yang bersifat sementara dan terbatas yang didapat dari pemerintah.
- b. yang dikuasai oleh badan-badan hukum. Luas maksimum ditetapkan untuk tiap-tiap daerah tingkat I dengan memperhatikan keadaan daerah masing-masing dan faktor-faktor sebagai berikut :
 - 1) Tersedianya tanah-tanah yang masih dapat dibagi.
 - 2) Kepadatan penduduk.
 - 3) Jenis-jenis dan kesuburan tanahnya (diadakan perbedaan antara sawah dan tanah kering, diperhatikan pula apakah ada pengairan yang teratur atau tidak).
 - 4) Besarnya usaha tani yang sebaik-baiknya menurut kemampuan satu keluarga dengan mengerjakan beberapa buruh tani.
 - 5) Tingkat kemajuan teknik pertanian sekarang ini. Tujuan ditetapkannya luas maksimum dan luas minimum adalah sebagai berikut:
 - a) Agar pemilikan tanah yang merupakan faktor utama dalam produksi pertanian akan lebih merata.
 - b) Agar pemilikan dan penguasaan tanah tidak melampaui batas yang akan merugikan kepentingan umum.
 - c) Dengan ditetapkannya luas maksimum dan luas minimum maka fungsi sosial tanah dapat dilaksanakan.

c. Lahan non Pertanian

Yang dimaksud dengan lahan non pertanian adalah tanah yang dipergunakan untuk usaha/kegiatan selain usaha pertanian Penggunaan tanah non pertanian adalah untuk sebagai berikut:

- a. Tanah perumahan (misal penggunaan tanah untuk tempat/ rumah, lapangan, tempat rekreasi, pemakaman dll).
- b. Tanah Perusahaan (misal penggunaan tanah untuk pasar, pertokoan, gudang, bank, bioskop, hotel, stasiun dll).
- c. Tanah Industri (misal penggunaan tanah untuk Pabrik, percetakan dll).
- d. Tanah untuk jasa (misal penggunaan tanah untuk kantor-kantor pemerintah, tempat ibadah, rumah sakit, sekolah dan sarana umum).
- e. Tanah kosong yang sudah diperuntukkan (siap bangun).

2. Kerangka Teoretis

a. Teori Kemanfaatan Hukum

Secara etimologi, kata "kemanfaatan" berasal dari kata dasar "manfaat", yang menurut Kamus Bahasa Indonesia, berarti faedah atau guna.¹⁶ Hukum merupakan urat nadi dalam kehidupan suatu bangsa untuk mencapai cita-cita masyarakat yang adil dan makmur. Bagi Hans Kelsen hukum itu sendiri adalah suatu *sollens kategorie* (kategori keharusan) bukannya *seinkategorie* (kategori faktual). Yang maksudnya adalah hukum itu dikonstruksikan sebagai suatu keharusan

¹⁶ Kamus Bahasa Indonesia, <http://m.artikata.com/arti-339692-manfaat.html>, diakses tanggal 25 April 2018

yang mengatur tingkah laku manusia sebagai makhluk rasional. Dalam hal ini yang dipersoalkan oleh hukum bukanlah ‘bagaimana hukum itu seharusnya’ (*what the law ought to be*) melainkan ‘apa hukumnya’ (*what is the law*)¹⁷.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas bahwa pemerintah membuat kebijakan dengan Peraturan Pemerintah no. 1 tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dalam hal ini, kebijakan yang berkaitan dengan tata ruang dan alih fungsi lahan merupakan kebutuhan yang sangat penting dalam upaya penataan serta pengaturan kecenderungan penggunaan lahan. Lebih dari itu diharapkan mampu mengendalikan laju alih fungsi lahan pertanian dalam suatu wilayah guna menjaga keseimbangan lingkungan.

b. Teori Keadilan Hukum Pancasila

Sebagai dasar filsafat Negara, Pancasila tidak hanya merupakan sumber dari peraturan PerUndang-Undangan, melainkan juga merupakan sumber moralitas terutama dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan Negara. Sila ke-2 yang berbunyi “Kemanusiaan yang adil dan beradab” merupakan sumber nilai moral bagi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan. Nilai- nilai pancasila juga bersifat obyektif

¹⁷ Kelsen, Hans, 2007. *Teori Hukum Murni : Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif*, Penerbit Nusamedia, Bandung, h 15.

karena sesuai dengan kenyataan dan bersifat umum. Sedangkan sifat subyektif karena hasil pemikiran bangsa Indonesia.

Nilai Pancasila secara obyektif antara lain : bahwa inti sila-sila Pancasila akan tetap ada sepanjang masa dalam kehidupan manusia baik dalam adat kebiasaan, kebudayaan, maupun kehidupan keagamaan. Nilai Pancasila secara subyektif antara lain : nilai Pancasila timbul dari hasil penilaian dan pemikiran filsafat dari bangsa Indonesia sendiri, nilai Pancasila yang merupakan filsafat hidup/pandangan hidup/pedoman hidup/pegangan hidup/petunjuk hidup sangat sesuai dengan bangsa Indonesia.

Dalam pidato 1 Juni 1945 ditegaskan, bahwa maksud Pancasila adalah sebagai *philosopgische grondslag* daripada Indonesia Merdeka, dan *philosophische grondslag* itulah fundamental falsafah, pikiran yang sedalam-dalamnya untuk di atasnya didirikan gedung “Indonesia Merdeka yang kekal dan abadi”¹⁸

1. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa

Dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa terkandung nilai bahwa negara yang didirikan adalah sebagai pengejawantahan tujuan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa. Oleh karena itu segala hal yang berkaitan dengan pelaksanaan dan penyelenggaraan negara bahwa moral negara, moral penyelenggara negara, politik

¹⁸ C.S.T. Kansil, *Pancasila dan UUD 1945 Dasar Falsafah Negara*, Yogyakarta: Pradnya Pertama, h 55.

negara, pemerintahan negara, hukum dan peraturan perundang-undangan negara, kebebasan dan hak asasi warga negara harus dijiwai nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa. Dengan sendirinya sila pertama tersebut mendasari dan menjiwai keempat sila lainnya.

2. Sila Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab

Nilai kemanusiaan ini bersumber pada dasar filosofis antropologis bahwa hakikat manusia adalah susunan kodrat rohani (jiwa) dan raga, sifat kodrat individu dan makhluk sosial, kedudukan kodrat makhluk pribadi berdiri sendiri dan sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa.¹⁹ Manusia memiliki hakikat pribadi yang *mono-pluralis* terdiri atas susunan *huudan* makhluk Tuhan yang Maha Esa. Sila Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab secara sistematis didasari dan dijiwai oleh sila pertama serta mendasari dan menjiwai ketiga sila berikutnya.

3. Persatuan Indonesia

Berupa pengakuan terhadap hakikat satu tanah air, satu bangsa dan satu negara Indonesia, tidak dapat dibagi sehingga seluruhnya merupakan satu kesatuan dan keutuhan. Sila persatuan Indonesia di dasari dan dijiwai oleh Ketuhanan yang Maha Esa dan kemanusiaan yang adil dan beradab serta mendasari sila kerakyatan yang di pimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan /perwakilan dan keadilan sosial bagi seluruh Indonesia.

¹⁹ Kaelan. 2012. *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta: Paradigma, h 80

4. Kerakyatan yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan.

Menjunjung dan mengakui adanya rakyat yang meliputi keseluruhan jumlah semua orang warga dalam lingkungan daerah, atau negara tertentu yang segala sesuatunya berasal dari rakyat, dilaksanakan oleh rakyat, diperuntukan untuk rakyat. Nilai yang terkandung dalam sila ke-4 ini didasari oleh sila Ketuhanan yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab serta Persatuan Indonesia, dan mendasari serta menjiwai Keadilan Sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia.

5. Keadilan Bagi Seluruh Rakyat Indonesia

Mengakui hakikat adil berupa pemenuhan segala sesuatu yang berhubungan dengan hak dalam hubungan hidup kemanusiaan. Nilai yang terkandung dalam sila Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia didasari dan dijiwai oleh sila Ketuhanan yang Maha Kuasa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, serta Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.

L.J Van Apeldoorn²⁰ telah membedakan secara jelas antara “*constitution* dan *grondwet*” (UUD) adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan *constitution* (konstitusi) memuat baik peraturan

²⁰ L.J. Van Apeldoorn, 1990, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Pradnya Paramitha.

tertulis maupun tidak tertulis.²¹ Oleh karena Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum sebagaimana dijelaskan dalam ketentuan Pasal (1) ayat (3) UUD 1945. Maka UUD adalah naskah yuridis normatif yang memaparkan rangkaian dan tugas pokok (fundamental) dari badan-badan pemerintahan negara. Oleh karena itu, konstitusi UUD 1945 sebagai rujukan dasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang tidak terlepas dari spirit demokrasi konstitusi sesuai Pasal (1) ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa ***“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”***.

Kata keadilan itu sendiri digunakan berulang-ulang dalam konteks dan makna yang berbeda-beda dalam UUD 1945. Seperti dikemukakan di atas, keadilan sosial dirumuskan sebagai sila kelima dalam Pancasila. Tetapi kandungan maknanya menjadi lebih terasa apabila kita langsung membacanya dari rumusan Alinea IV (*Preamble*) Pembukaan UUD 1945. Dalam Alinea IV Pembukaan UUD 1945 itu, sila pertama, kedua, ketiga, dan keempat dirumuskan secara statis sebagai objek dasar negara. Tetapi keadilan sosial dirumuskan dengan kalimat aktif. Pada Alinea IV Pembukaan UUD 1945 itu tertulis, ***“... Susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan***

²¹ Dahlan Thaib, 1999. *Teori Hukum dan Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Dari rumusan ini kita dapat mengetahui, *Pertama*, keadilan sosial itu dirumuskan sebagai "suatu" yang sifatnya konkrit, bukan hanya abstrak-filosofis yang tidak sekedar dijadikan jargon politik tanpa makna; *Kedua*, keadilan sosial itu bukan hanya sebagai subjek dasar negara yang bersifat final dan statis, tetapi merupakan sesuatu yang harus diwujudkan secara dinamis dalam suatu bentuk keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam Pembukaan UUD 1945, amanah keadilan sosial ini jelas tergambar pula dalam banyak rumusan lain. Dalam Alinea I dinyatakan adanya prinsip "*perikemanusiaan dan perikeadilan*" yang dijadikan alasan mengapa penjajahan di atas dunia harus dihapuskan. Pada Alinea II digambarkan bahwa bangsa kita telah berhasil mencapai pintu gerbang "*Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur*". Pada Pasal (28H) ayat (2) UUD 1945, diatur pula bahwa "*Setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan*". Tidak sebatas itu idealitas keadilan sosial dalam konstitusi. idealitas tersebut juga ditegaskan dalam

Bab XIV PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL, Pasal (33) sebanyak 5 (lima) ayat, yang itu dijelaskan dalam ayat (3) mengisyaratkan bahwa “*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*”.

Lebih lanjut diatur dalam berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pusat maupun Daerah. Perlu campur tangan pemerintah dalam pengaturan penatagunaan lahan agar hak-hak perorangan yang dilindungi negara dapat diwujudkan sehingga tercipta masyarakat yang adil dan makmur.

c. Teori Negara Hukum

Seorang filsuf Yunani terkenal sebagai pencetus pertama teori tentang negara adalah Plato (427 SM – 347 SM), ia adalah murid Socrates. Pemikirannya tentang negara didasarkan atas filsafat dualisme-nya (dunia *fenomen* dan dunia *eidos*). Dalam dunia *fenomen* terdapat negara-negara yang real dan kurang sempurna, sedangkan dalam dunia *eidos* terdapat negara ideal. Artinya, bagi Plato, ada negara empiris, tetapi kurang sempurna, dan ada negara ideal. Negara ideal adalah negara yang teratur secara adil.²² Plato menyarankan agar

²² Theo Huijbers, 1995, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, h 22.

negara membentuk peraturan perundang-undangan yang dihimpun dalam suatu kitab undang-undang, agar ada kepastian hukum, dan masyarakat terbuka untuk mempelajari manfaat mentaati hukum. Dengan demikian, dasar ketaatannya bukan disebabkan oleh rasa takut dihukum, melainkan oleh kesadaran hukumnya.²³

Ajaran Plato tersebut dikembangkan lagi oleh muridnya, yaitu Aristoteles (384 SM – 322 SM).²⁴ Aristoteles berpendapat bahwa manusia itu dapat hidup dan berkembang dan mencapai kebahagiaan, kalau ia hidup dalam polis (negara). Keutamaan tertinggi bagi manusia sebagai warga negara adalah ketaatan kepada hukum negara, baik yang tertulis, maupun yang tidak tertulis, Polis itu menurutnya terdiri atas unit-unit yang kecil sebagai bagian-bagiannya. Unit yang terkecil adalah keluarga, yaitu laki-laki bersama istri, anak-anak dan budak-budak.²⁵ Manusia sebagai warga polis pada hakikatnya merupakan makhluk polis (*zoon politikon*). Konsekuensi manusia sebagai makhluk polis adalah ia harus ikut serta secara aktif dalam kegiatan-kegiatan politik. Oleh karena itu, bagi Aristoteles negara adalah bersifat totaliter.²⁶

Konsep negara hukum menurut Aristoteles adalah negara harus berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga

²³ Lili Rasyidi, 2002, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju, Bandung, h 94.

²⁴ Nuktoh Arfawi Kurde, 2005, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, h 1.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Juhaya S. Praja, 2011, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Pustaka Setia, Bandung, h 130.

negaranya, karena keadilan menurutnya merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya. Sebagai dasar dari keadilan tersebut, maka perlu diajarkan tentang kesusilaan kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Masih menurut Aristoteles, yang memerintah dalam negara sebenarnya bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja.²⁷

Pada abad ke-18 teori tentang negara tersebut telah berkembang dengan munculnya konsep Trias Politika dari Montesquieu (1689 – 1755). *Trias Politika* berasal dari bahasa Yunani (*Tri* = tiga; *As* = poros/pusat; *Politika* = kekuasaan) yang merupakan salah satu pilar demokrasi.²⁸ Konsep trias politika merupakan konsep yang membagi kekuasaan politik negara dalam tiga kekuasaan yang setingkat dan sejajar serta masing-masing kekuasaan lembaga dimaksud bersifat independen. Adapun tujuan dari kesejajaran dan indenpendensi dari masing-masing lembaga tersebut adalah agar masing-masing lembaga dapat saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip *checks and balances*.²⁹ Dengan adanya pemisahan kekuasaan ini, terjamin kebebasan pembuatan undang-undang oleh parlemen,

²⁷ Muh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1998, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PSHTN FH UI dan Sinar Bakti, h 153.

²⁸ *Ibid.*, h 132 – 133.

²⁹ *Ibid.*, h 133.

pelaksanaan undang-undang oleh lembaga peradilan, dan pelaksanaan pekerjaan negara sehari-hari oleh pemerintah.³⁰

Untuk mencegah timbulnya negara absolut dan untuk terjaminnya kehidupan *civil society*, menurut John Locke, peran konstitusi menjadi sangat penting sebagai pembatas prinsipil terhadap kekuasaan negara.³¹ Kekuasaan Politik menurut John Locke, adalah suatu keadaan alamiah (*state of nature*) yang di dalamnya terdapat hukum alam yang tidak lain adalah hukum Tuhan yang mengatur keadaan alamiah. Selanjutnya Locke menegaskan bahwa tujuan dasar dibentuknya suatu kekuasaan politik adalah melindungi dan menjaga kebebasan sipil. Demi melindungi kebebasan sipil itu, cara apapun boleh dilakukan oleh negara. Negara diperbolehkan menggunakan kekerasan demi tujuan itu dan bukan tujuan lain, seperti kejayaan bangsa, kebajikan bersama, dan lain-lain.³²

Pemikiran tentang negara hukum yang cukup berpengaruh hingga saat ini, adalah pemikiran dari Friedrich Julius Stahl, menurut Stahl negara tidak hanya berfungsi sebagai “penjaga malam” sebagaimana pendapat Immanuel Kant,³³ tetapi berkembang lebih luas

³⁰ <http://d.scribd.com/docs/1xyakmss5ix2jcn15as2.pdf>. didownload pada tanggal 18 Juni 2013.

³¹ Locke, 1993, *Two Triatises of Government*, New Edition, Everyman, London, h 223.

³² *Ibid.*, h 116 – 117.

³³ Immanuel Kant dalam bukunya *Methaphysiche Anfangs-grunde der Rechtslehre*, mengemukakan tentang konsep negara hukum liberal. Ia mengemukakan faham negara hukum dalam arti sempit, ia menempatkan fungsi *recht* pada *staat* sebagai alat untuk melindungi hak-hak individual, ia memahami negara hukum sebagai *Nachtwakerstaat* atau negara sebagai penjaga malam, yang tugasnya hanya menjamin ketertiban dan keamanan masyarakat, dimana negara disini bersifat pasif, tidak ada campur tangan dalam bidang ekonomi. Faham Kant ini terkenal dengan sebutan *nachtwachkerstaats* atau *nachtwachterstaats*.

dan aktif campur tangan dalam bidang ekonomi, sosial dan budaya, yang dikenal sebagai konsep *Welvaarstaat* atau negara kesejahteraan.³⁴

Konsep Stahl tentang negara hukum ditandai oleh 4 unsur pokok, yaitu:

1. pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak dasar manusia;
2. negara didasarkan pada teori Trias Politika (pemisahan kekuasaan);
3. pemerintahan diselenggarakan berdasarkan aturan hukum atau undang-undang (*Wetmatig bestuur*);
4. adanya peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah;³⁵

Friedrich Julius Stahl dalam bukunya *Staat an Rechtlehre II*, menggambarkan tentang negara hukum bahwa negara harus menentukan dengan cermat program-program dan batas-batas kegiatannya, selain itu negara juga harus mewujudkan atau memaksakan gagasan akhlak yang baik kepada warganya yang tidak lebih jauh dari yang seharusnya menurut suatu suasana negara hukum, artinya negara tidak hanya mempertahankan tata hukum tanpa tujuan pemerintahan dengan cara hanya melindungi hal-hak perseorangan, akan tetapi harus lebih berperan dalam mewujudkan kesejahteraan bagi warga negaranya.³⁶

Istilah negara hukum di Indonesia, sering diterjemahkan “*rechtsstaats*” atau “*the rule of law*”. Paham *rechtsstaats* pada dasarnya bertumpu pada sistem hukum Eropa Kontinental. Ide tentang

³⁴ Bambang Sutyoso dkk., 2005, *Aspek-aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, UI Press, Yogyakarta, h 7.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ O. Notohamidjojo, 1970, *Makna Negara Hukum bagi Pembaharuan Negara dan Wibawa Hukum bagi Pembaharuan Masyarakat di Indonesia*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, h 24.

rechtsstaats mulai populer pada abad ke-17 sebagai akibat dari situasi sosial politik yang ada di kawasan Eropa yang didominasi oleh *absolutisme* raja.³⁷ Paham *rechtstaats* ini dikembangkan oleh ahli-ahli hukum Eropa Barat Kontinental, seperti Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl.³⁸ Adapun paham *the rule of law* mulai dikenal sejak Albert Venn Dicey yang pada tahun 1885 menerbitkan bukunya *Introduction to Study of the Law of the Constitution*, dimana paham *the rule of law* ini bertumpu pada sistem hukum Anglo Saxon atau *Common Law System*.³⁹

Istilah negara hukum “*rechtsstaat*” di Indonesia semula dicantumkan dalam Penjelasan UUD 1945 pada Bagian Umum, Sub Bagian Sistem Pemerintahan Negara. Dalam UUD 1945 tersebut istilah *Rechtsstaat* disebutkan pada Angka I sebagai berikut: “Indonesia ialah negara yang berdasarkan hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machsstaat*)”. Setelah UUD 1945 diamandemen, penjelasan tersebut diiadakan dan isinya yang bersifat normatif dimasukkan dalam pasal-pasal, sehingga istilah “*rechtsstaat*” pun diiadakan. Pada perubahan ketiga UUD 1945, prinsip negara hukum selanjutnya dicantumkan dalam Pasal 1 ayat (3) sebagai berikut:

³⁷ Padmo Wahjono, 1989, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Ind-Hill Co, Jakarta, h 30.

³⁸ Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, h 57.

³⁹ Philipus M. Hadjon, 1972, *Perlindungan Hukum bagi rakyat di Indonesia, sebuah study tentang Prinsip-prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, h 72.

“Indonesia adalah Negara Hukum” dengan tanpa menyebut istilah “*rechtsstaat*” atau “*the rule of law*”.

Mahfud M.D. mengemukakan bahwa “negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 mengambil konsep prismatic atau integratif dari dua konsep negara hukum (*Rechtsstaat* dan *the Rule of Law*)”.⁴⁰ “Pemilihan prinsip prismatic dan integratif tersebut sangat beralasan, yaitu ingin memadukan prinsip kepastian hukum (*rechtsstaat*) dengan prinsip keadilan dalam konsep “*the rule of law*”.⁴¹

F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan kepada suatu metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan mempelajari suatu gejala tertentu dengan jalan menganalisisnya, karena penelitian didalam ilmu-ilmu sosial merupakan suatu proses yang dilakukan secara terencana dan sistematis untuk memperoleh pemecahan masalah dan memberikan kesimpulan- kesimpulan yang tidak meragukan.⁴² Penelitian adalah merupakan sarana pokok dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi yang bertujuan untuk mengungkap kebenaran sistematis,

⁴⁰ Moh. Mahfud M.D., 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES Indonesia, Jakarta, h 26.

⁴¹ Juhaya S. Praja, *op. cit.*, h 140.

⁴² Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, *Metodologi Penelitian Hukum, Ghalia Indonesia*, Jakarta, h13.

metodologis dan konsisten, karena melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan.⁴³

1) Jenis Penelitian

Penelitian yang dilakukan dalam tesis ini adalah penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif kualitatif adalah suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek dengan tujuan membuat deskriptif, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta atau fenomena yang diselidiki.⁴⁴

2) Jenis Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini terutama adalah pendekatan yuridis empiris. Yuridis empiris adalah mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai institusi social yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan yang mempola.⁴⁵ Pendekatan secara yuridis dalam penelitian ini adalah pendekatan dari segi peraturan perundang-undangan dan norma-norma hukum sesuai dengan permasalahan yang ada, sedangkan pendekatan empiris adalah menekankan penelitian yang bertujuan memperoleh pengetahuan empiris dengan jalan terjun langsung ke objeknya.

⁴³ Suparmoko, 1991, *Metode Penelitian Praktis*, Yogyakarta, h 1.

⁴⁴ Convelo G. Cevilla, dkk. 1993. *Pengantar Metode Penelitian*. Jakarta : Universitas Indonesia, h 73

⁴⁵ Soerjono Soekanto, 1984. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : Universitas Indonesia Press, h 51.

3) Jenis dan Sumber Data

Jenis dan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data kualitatif. Sumber Data yang digunakan dalam penelitian tesis ini adalah Data Primer dan Data Sekunder :

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh peneliti yang mengacu terhadap data atau fakta-fakta dan kasus hukum yang diperoleh langsung melalui penelitian di lapangan termasuk keterangan dari responden yang berhubungan dengan objek penelitian dan praktik yang dapat dilihat serta berhubungan dengan obyek penelitian.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh tidak secara langsung, dalam penelitian ini dilakukan dengan cara studi kepustakaan. Data sekunder ini berguna sebagai landasan teori untuk mendasari penganalisaan pokok-pokok permasalahan yang ada dalam penelitian ini. Bahan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah dari sumber kepustakaan (*Library Research*) yang dapat berupa :

- Buku-buku literatur.
- Jurnal hukum dan Majalah Hukum.
- Makalah, hasil-hasil seminar, majalah dan koran - Tesis, artikel ilmiah dan disertasi.
- Pendapat praktisi hukum.
- Berbagai buku yang relevan dengan kode etik profesi notaris.

Dalam penelitian ini diperoleh melalui data sekunder yaitu data yang dikumpulkan melalui studi dokumen terhadap bahan kepustakaan. Di dalam penelitian hukum, data sekunder terdiri dari :

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan yang bersifat mengikat kepastian. Bahan hukum primer diperoleh dalam bentuk peraturan perundang-undangan, antara lain :

- 1) Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang - Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- 3) Undang-undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan.
- 4) Undang – Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- 7) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 2 Tahun 20011 tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam Penertiban Izin Lokasi, Penetapan Izin Lokasi, dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah

- 8) Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2012 tentang Perencanaan Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tegal Tahun 2012-2032

2) **Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang tidak mengikat dan diperoleh sebagai pelengkap. Adapun bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah ;

- 1) Buku-buku.
 - 2) Jurnal Hukum dan Majalah Hukum
 - 3) Makalah, hasil-hasil seminar, majalah dan Koran-Tesis, artikel ilmiah dan disertasi.
 - 4) Pendapat praktisi hukum
 - 5) Berbagai buku yang relevan dengan penjelasan tentang Pelaksanaan Alih Fungsi Lahan Pertanian
 - 6) Sumber-sumber dari internet.
 - 7) Hasil penelitian.
- c. **Bahan Hukum Tersier**

Bahan-bahan hukum yang menunjang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti : kamus-kamus hukum, inggris, ensiklopedia.⁴⁶

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Kepustakaan

⁴⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2007, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, h 33.

Bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini diperoleh dari penelusuran melalui kegiatan studi kepustakaan, yaitu mengumpulkan berbagai bahan hukum, baik berupa peraturan perundang-undangan, literatur, karya ilmiah, hasil penelitian terdahulu, dokumen, pendapat praktisi hukum, majalah, serta berbagai buku yang relevan. Mengenai Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian tesis ini adalah dengan melakukan kegiatan membaca secara kritis analisis lalu menemukan permasalahan dan isu hukum yang akan diteliti dan mengumpulkan semua informasi yang ada kaitannya dengan permasalahan yang diteliti, kemudian dipilih informasi yang relevan dan esensial.

b. Studi Lapangan

1) Wawancara

Wawancara sebagai upaya mendekatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada informan. Tanpa wawancara, peneliti akan kehilangan informasi yang hanya dapat diperoleh dengan jalan bertanya langsung. Adapun wawancara yang dilakukan adalah wawancara dengan cara melalui *non random sampling* karena jumlah sampel dalam populasi kecil atau sedikit, maka dari itu peneliti sudah menunjuk sendiri sampel dalam penelitiannya yaitu orang-orang kompeten di bidangnya yang dijadikan sebagai narasumber yang mempunyai kapasitas, korelasi, kompetensi, dan kapabilitas terhadap pokok permasalahan dalam penelitian yaitu :

- a. Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal;
- b. Pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal;
- c. Pejabat Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Tegal;
- d. Pejabat Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Tegal.

2) Observasi Langsung

Observasi langsung adalah cara pengumpulan data dengan cara melakukan pencatatan secara cermat dan sistematis. Observasi harus dilakukan secara teliti dan sistematis untuk mendapatkan hasil yang bisa diandalkan, dan peneliti harus mempunyai latar belakang atau pengetahuan yang lebih luas tentang objek penelitian mempunyai dasar teori dan sikap objektif.⁴⁷

Observasi langsung yang dilakukan oleh peneliti bisa direalisasikan dengan cara mencatat berupa informasi yang berhubungan dengan objek yang akan diteliti. Dengan observasi secara langsung, peneliti dapat memahami konteks data dalam berbagai situasi, maksudnya dapat memperoleh pandangan secara menyeluruh. Untuk itu peneliti dapat melakukan pengamatan secara langsung dalam mendapatkan bukti yang terkait dengan objek penelitian.

⁴⁷ Soeratno, 1995. *Metodologi Penelitian*, Yogyakarta : UUP AMP YKPN, h 99

5. Teknik Analisis Data

Bahan-bahan hukum yang telah terkumpul kemudian dianalisa secara deskriptif analisis dengan menggunakan beberapa teknik yaitu :

a. Teknik deskripsi

Teknik deskripsi memaparkan situasi atau peristiwa. Dalam teknik deskripsi tidak mencari atau menjelaskan hubungan, tidak menguji hipotesis atau membuat prediksi.⁴⁸ Deskripsi berarti uraian apa adanya terhadap suatu kondisi atau posisi dari proposisi-proposisi hukum atau non hukum.

b. Teknik evaluasi

Teknik evaluasi adalah penilaian berupa tepat atau tidak tepat, setuju atau tidak setuju, sah atau tidak sah oleh peneliti terhadap suatu pandangan, pernyataan, baik yang tertera dalam bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.

c. Teknik argumentasi

Teknik argumentasi tidak bisa dilepaskan dari teknik evaluasi karena penilaian dari analisa harus didasarkan pada alasan-alasan yang bersifat penalaran hukum. Hasil analisis selanjutnya diberikan argumentasi untuk mendapatkan kesimpulan atas pokok permasalahan yang dibahas pada penelitian ini.

⁴⁸ M. Hariwijaya, 2007, *Metodologi Dan Teknik Penulisan Skripsi, Tesis Dan Disertasi*, Azzagrafika, Yogyakarta, h 48.

G. Sistematika Penulisan

BAB I Pendahuluan, bab ini berisikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka konseptual dan kerangka teoritis, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II, Tinjauan Pustaka, bab ini berisikan tinjauan pustaka yang menyajikan landasan teori tentang Kebijakan Alih Fungsi Lahan Pertanian dan Non Pertanian, Pengertian dan Ruang Lingkup Alih Fungsi Lahan, Penetapan dan Pengalihan Alih Fungsi Lahan, Klasifikasi Alih Fungsi Lahan, dan Alih Fungsi Lahan dalam Perspektif Islam.

BAB III, Hasil penelitian, bab ini membahas perumusan masalah yaitu mengkaji dan menganalisa pelaksanaan alih fungsi lahan tanah pertanian ke non pertanian berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan Dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan menganalisa kendala-kendala pelaksanaan alih fungsi lahan tanah pertanian ke non pertanian berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan Dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

BAB IV Penutup, dalam bab ini akan diberikan simpulan yang merupakan jawaban dari rumusan masalah setelah dibahas dan saran merupakan rekomendasi dari penulis setelah melakukan pembahasan.