

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Dengan begitu hal-hal yang menyangkut kesejahteraan umum telah diatur dalam undang-undang dalam bentuk peraturan-peraturan tertulis. Sebagai negara hukum, negara menjamin kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan yang berarti bahwa negara termasuk di dalamnya setiap individu, masyarakat, pemerintah dan lembaga negara yang lain dalam melaksanakan hak dan kewajibannya harus dilandasi oleh hukum.

Tanah memiliki arti yang sangatlah penting dalam kehidupan manusia. Unsur-unsur yang terkandung di dalam tanah sangat berarti dalam penghidupan manusia. Sehingga tanah merupakan salah satu kebutuhan primer bagi manusia. Tanah merupakan sesuatu yang menjadi tempat terhadap segala kegiatan atau aktivitas hidup dan kehidupan manusia. Secara nyata tanah berperan besar dalam usaha meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Memasuki era globalisasi diperlukan sarana dan prasarana untuk menunjang terlaksananya pembangunan tersebut, salah satunya adalah tanah. Tanah memegang peranan yang penting sebagai lahan untuk merealisasikan pembangunan dalam hal ini adalah pembangunan fisik. Seperti diketahui, tanah tidak dapat dipisahkan dengan manusia karena tanah merupakan salah satu faktor penting dalam kehidupan manusia. Tanah merupakan tempat

pemukiman, tempat melakukan kegiatan manusia, bahkan sesudah matipun masih memerlukan tanah.¹

Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupannya termasuk perekonomiannya terutama masih bercorak agraris, sehingga bumi air dan ruang angkasa sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur. Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Dari pasal tersebut dapat diketahui bahwa Negara merupakan sebuah organisasi terbesar yang menguasai tanah dan mempunyai wewenang sebagai berikut :

1. Mengatur dan menyeleggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan bumi, air dan ruang angkasa serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi air dan ruang angkasa;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;²

¹Achmad Chulaemi, *Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Tertentu Dalam Rangka Pembangunan*, Semarang : Majalah Masalah-Masalah Hukum Nomor 1 FH UNDIP, 1992, hal 9

Konversi lahan atau alih fungsi lahan pertanian sebenarnya bukanlah masalah baru. Pertumbuhan penduduk serta pertumbuhan perekonomian yang menuntut agar pembangunan infrastruktur baik berupa jalan, bangunan industri serta permukiman. Hal tersebut tentu saja harus didukung dengan ketersediaan lahan. Konversi lahan pertanian biasa dilakukan secara langsung oleh pemilik lahan maupun secara tidak langsung oleh pihak lain yang sebelumnya terlebih dahulu diawali dengan transaksi jual beli lahan pertanian. Banyak faktor yang mempengaruhi pemilik lahan mengkonversi lahan atau menjual lahan pertaniannya, diantaranya adalah karena harga lahan, proporsi pendapatan, luas lahan, produktifitas lahan, status lahan serta kebijakan-kebijakan pemerintah. Kini para petani atau pemilik lahan pertanian maupun para penggarap lahan pertanian tidak lagi berhadapan dengan tuan-tuan tanah seperti di zaman UUPA Tahun 1960, akan tetapi berhadapan dengan modal besar dalam industri serta orang-orang kaya dalam kota yang memborong tanah di daerah pinggiran kota maupun di pedesaan. Tanah pertanian menjadi berubah nilai menjadi saham-saham yang setiap saat dapat diperjualbelikan lewat pasar modal. Sehingga transaksi tanah berarti menjangkau dan melewati batas-batas teritorial nasional.³

Alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian khususnya di Kabupaten Cirebon mengalami peningkatan yang sangat signifikan. Pada awalnya tujuan utama dari perubahan penggunaan lahan pertanian ke non

³Mustofa Suratman, 2013, *Penggunaan Hak Atas Tanah Untuk Industri*, Sinar Grafika, Jakarta h. 8

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 mengembalakan ternak, tanah belukar bekas lading dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak.⁴

Konversi lahan pertanian pada dasarnya merupakan hal yang wajar terjadi. Namun pada kenyataannya Konversi lahan menjadikan masalah karena terjadi di atas lahan pertanian yang masih produktif. Berbagai peraturan telah dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah untuk membatasi terjadinya fenomena alih fungsi lahan ini. Namun upaya ini pun tidak banyak berhasil karena adanya kemudahan untuk merubah kondisi fisik lahan sawah. Peraturan yang dibuat dengan tujuan untuk mengendalikan konversi lahan secara umum hanya bersifat imbauan, meskipun ada juga yang sudah dituangkan dalam perundang-undangan, namun tidak dilengkapi dengan sanksi yang jelas. Disamping itu pula Konversi merupakan keputusan kolektif sehingga sulit ditelusuri pihak mana yang bertanggung jawab atas pemberian izin konversi lahan.

⁴Ali Achmad Chomzah, 2005, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, h. 56

Meski demikian, praktik alih fungsi lahan terhadap lahan pertanian tidak dapat terelakan mengingat mempunyai peranan dan fungsi yang penting dan strategis untuk mewujudkan struktur industri berkeunggulan komparatif dan kompetitif serta meningkatkan produktivitas, efisien dan memperkokoh stabilitas ekonomi nasional. Kawasan industri sebagai salah satu basis kegiatan produksi dan distribusi yang berdaya saing tinggi perlu diperluas dan dikembangkan ke daerah-daerah yang potensial. Pengembangan dan perluasan ke daerah-daerah yang potensial itu akan mendukung perluasan ekonomi daerah dan desentralisasi pembangunan secara efektif dan efisien dalam upaya memantapkan pelaksanaan otonomi daerah.⁵

Akan tetapi Penentuan jumlah lahan pertanian produktif abadi (yang dipertahankan) juga diperlukan untuk menjaga stabilitas dan kesinambungan pasokan bahan pangan dengan mempertimbangkan jumlah penduduk, luas lahan pertanian yang sekarang ada, luas daerah keseluruhan, tingkat pertumbuhan penduduk, target pertumbuhan ekonomi, ditambah proyeksi kebutuhan pangan pada masa-masa yang akan datang. Arus perijinan alih fungsi lahan khususnya untuk kepentingan industri belum dipusatkan atau dikoordinasikan pada satu instansi saja dalam hal ini BPPT (Badan Pelayanan Perijinan Terpadu) sehingga seluruh proses permohonan terkesan belum dapat termonitor dengan baik karena masih dapat ditemukannya inkonsistensi persetujuan perijinan yang dapat merugikan pemohon perijinan ataupun kepentingan umum, disamping belum terpublikasinya pemetaan detail seluruh

⁵ Adisasmata, Rahardjo. 2010. "Pengelolaan Pendapatan Dan Anggran Daerah". Graha Ilmu: Yogyakarta. Hlm 137

kawasan Kabupaten Cirebon dengan mengintegrasikan keadaan sumber daya awal (*initial resource*) dengan tujuan perkembangan kawasan secara menyeluruh baik tujuan ekonomi, sosial, budaya, keamanan, demografi, dan lainnya sehingga kawasan-kawasan yang memiliki tanah-tanah tidak produktif dapat dikembangkan semakin bermanfaat dan berdaya guna bagi pembangunan semisal menjadi daerah satelit penyangga ekonomi di Kabupaten Cirebon.

Hal ini juga bertujuan untuk mengoptimalkan keunggulan komparatif (*comparative advantage*) antara satu daerah dengan daerah lain di Kabupaten Cirebon yang saling bersinergi dan mengisi ataskeunggulan-keunggulan yang telah dimilikinya.

Ancaman terhadap terganggunya ketahanan pangan akibat dari maraknya konversi sangat signifikan. Banyak daerah yang sebelumnya merupakan wilayah swasembada beras saat ini telah menjadi daerah yang mengimpor beras dari daerah-daerah lainnya. Ancaman terhadap ketahanan pangan ini tidak saja menyebabkan berkurangnya produksi beras tapi juga akan mengganggu terhadap stabilitas ekonomi, sosial, politik dan perkembangan penduduk secara umum.⁶ Dalam rangka pembangunan pertanian yang berkelanjutan maka perlindungan lahan pertanian pangan merupakan upaya yang tidak terpisahkan dari reforma agraria yang mencakup upaya penataan, penguasaan/pemilikan berkaitan dengan hubungan hukum antara manusia dan

⁶Nana Apriyana, *Kebijakan Konversi Lahan Pertanian dalam Rangka Mempertahankan Ketahanan Pangan, Studi Kasus di Pulau Jawa*, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, Jakarta, 2011, hal. 5

lahan.⁷ Ketentuan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dimaksudkan agar bidang-bidang lahan tertentu hanya boleh digunakan untuk aktivitas pertanian pangan yang sesuai.

Upaya strategis dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian dan perlindungan terhadap lahan pertanian produktif perlu didukung oleh suatu peraturan perundang-undangan. Untuk melindungi lahan pertanian pangan secara terus menerus telah dibentuk ketentuan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan. Ketentuan ini perlu dijabarkan lebih lanjut oleh Pemerintah Daerah sebagaimana ditentukan bahwa Provinsi Kabupaten/Kota menetapkan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang salah satunya adalah kewajiban untuk menetapkan kawasan pertanian dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah sehingga diharapkan keberadaannya dapat berkelanjutan.

Dalam hal melaksanakan konversi lahan tersebut, sebelumnya pemilik lahan memang harus memperoleh Ijin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT), dengan maksud ijin perubahan penggunaan tanah dari tanah pertanian ke non pertanian. Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPNRI) berwenang mengeluarkan pertimbangan teknis pertanahan dalam rangka penerbitan IPPT tersebut. Namun kondisi yang berlaku di tiap-tiap daerah berbeda-beda, ada IPPT yang dikeluarkan oleh Bupati/Walikota, sebagaimana diatur dalam

⁷Maria SW Sumarjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Kompas Gramedia, Jakarta, 2008, hal. 95

Peraturan Daerah, ada pula IPPT yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan yang berupa Risalah Pertimbangan Teknis Pertanahan.

Seperti halnya yang berlaku di Kabupaten Cirebon, apabila ada pengajuan konversi lahan dari pertanian ke non pertanian atau dengan istilah proses pendaratan, maka apabila lahan pertanian tersebut berada di daerah perkotaan dan bukan merupakan lahan basah (jalur kuning) maka proses konversi lahan dapat langsung didaftarkan. Mekanisme alih fungsi lahan terlebih dahulu dengan mendapatkan Surat Rekomendasi dari Kantor Bappeda, rekomendasi dari Dinas terkait dengan dikeluarkannya site plan atau gambar rancangan bangunan yang di tandatangani Kepala Dinas tersebut. Selanjutnya harus mendapatkan Rekomendasi dari Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan, Surat Perubahan Teknis Pertanahan dari BPN dan terakhir Surat Keputusan dari Dinas Perijinan Terpadu yang kemudian Surat Keputusan (SK) tersebut di daftarkan kembali untuk di catatankan di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Cirebon.

Namun apabila lahan tersebut merupakan lahan basah atau berada di jalur hijau maka harus mendapatkan ijin peruntukan lahan terlebih dahulu dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Cirebon. Untuk mendapatkan Surat Ijin peruntukan Lahan dari BAPPEDA pun tidaklah mudah, karena kita harus membawa dan menunjukan kelengkapan administrasi serta bukti otentik keadaan di lahan yang akan dikonversi tersebut.

Izin merupakan instrument hukum administrasi negara yang paling sering digunakan pemerintah dalam mengendalikan tingkah laku warganya. Izin dipandang dapat mengendalikan setiap usaha dan/atau kegiatan yang berpotensi menimbulkan dampak pencemaran dan kerusakan lingkungan, hal ini didasarkan pada esensi dari izin itu sendiri yang melarang seseorang atau suatu badan hukum tertentu melakukan suatu kegiatan dan/atau usaha tanpa mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari badan atau pejabat tata usaha negara yang berwenang.⁸ Perizinan mempunyai peranan yang vital, karena selain sebagai sumber PAD, perizinan juga sebagai instrumen perlindungan hukum atas kepemilikan atau penyelenggaraan kegiatan. Izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.⁹ Izin dalam arti luas berarti persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.¹⁰

Lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada pasal 3 dijelaskan bahwa tujuan pengendalian konversi lahan pertanian adalah untuk wewujudkan dan menjamin tersedianya Lahan Pertanian Pangan

⁸NM Spelt dan JBJM Ten Berge, Pengantar Hukum Perizinan, disunting oleh Philipus M.Hadjon, Surabaya, Yuridika, 1993, hlm. 2

⁹*Ibid*, hlm.2

¹⁰Bagir Manan, Dalam Ridwan HR, Hukum Ad-ministrasi Negara, Edisi Revisi, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2010, hlm. 199.

Berkelanjutan, mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional, meningkatkan pemberdayaan, pendapatan dan kesejahteraan bagi petani, memberikan kepastian usaha bagi pelaku usaha tani, mewujudkan keseimbangan ekologis dan mencegah pemubaziran investasi infrastruktur pertanian. Terhadap alih fungsi lahan menurut Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam pasal 35 telah mengatur secara limitatif bahwa Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang di alih fungsikan. Alih fungsi lahan dapat dilakukan oleh pemerintah daerah dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum atau terjadi bencana. Sementara itu, kepentingan Industri bukanlah termasuk dalam kepentingan umum yang diperbolehkan menggunakan lahan sawah (lahan produktif) untuk di alih fungsi. Suatu lahan dapat dikatakan menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan apabila lahan tersebut mampu memproduksi pangan yang memenuhi kebutuhan pangan bukan hanya di daerahnya. Lahan pertanian pangan berkelanjutan dapat memasok kebutuhan pangan daerah sekitarnya. Pada praktiknya, Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sering disiasati dengan mengeringkan lahan produktif agar lahan pertanian seolah-olah menjadi lahan biasa guna mendapatkan perizinan pelaksanaan alih fungsi lahan.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut penulis tertarik untuk meneliti dan mengkaji tentang pelaksanaan alih fungsi lahan untuk pertanian

untuk kepentingan industri dalam perspektif Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, untuk itu penulis akan mengambil judul tesis yaitu :

PROBLEMATIKA DAN IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 1 TAHUN 2011 TENTANG ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN MENJADI LAHAN INDUSTRI (Studi Kasus Di Kabupaten Cirebon)”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan dalam latar belakang masalah di atas, maka permasalahan pokok yang akan diteliti adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Impelemtasi Alih Fungsi Lahan Menurut Peraturan Pemerintah No.1 Tahun 2011 di Kabupaten Cirebon ?
2. Bagaimana Problematika dan Solusi Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Kawasan industry di Kabupaten Cirebon ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan diatas maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui implementasi alih fungsi lahan menurut Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 di Kabupaten Cirebon
2. Untuk mengetahui problematika dan solusi alih fungsi lahan pertanian menjadi Kawasan industri di Kabupaten Cirebon

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis diharapkan dapat memberikan manfaat pengembangan pengetahuan ilmu hukum, khususnya juga bagi para pemerintah daerah dan Badan Pertanahan Nasional agar memberikan informasi yang bermanfaat, baik berupa masukan dan sumbangan pemikiran bagi pihak-pihak yang berkepentingan berkenaan dengan alih fungsi lahan pertanian menjadi Kawasan industri.
2. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi pembuatan kebijakan dan memberikan suatu pandangan baik secara langsung maupun tidak langsung bagi seluruh masyarakat yang membutuhkan suatu informasi hukum dan atau pihak – pihak terkait dalam melaksanakan alih fungsi lahan.

E. Kerangka Konseptual dan Kerangka Teori

1. Kerangka konseptual

Penelitian ilmiah harus berlandaskan dari suatu konsep sebagai dasardan menelaah pembahasan yang dikaji. Konsep sendiri merupakan suatu ringkasan cerita dari suatu kerangka berfikir, yaitu disebut dengan definisi operasional. ¹¹ dalam kerangka konseptual diungkapkan beberapa kerangka berfikir guna dasar sebagai suatu penelitian. ¹²

Adapun konsep – konsep yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

¹¹ Sumadi Suryabrata, 1998, *Metodologi Penelitian*, Jakarta, Raja Gofindo, h. 307.

¹² Soejono Soekamto dan Sri Mamudi, 1995, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, PT.Raja Grafindo Persada, h.7.

a. Alih Fungsi Lahan

Alih fungsi tanah merupakan kegiatan perubahan penggunaan tanah dari suatu kegiatan yang menjadi kegiatan lainnya. Alih fungsi tanah muncul sebagai akibat pembangunan dan peningkatan jumlah penduduk. Pertambahan penduduk dan peningkatan kebutuhan tanah untuk kegiatan pembangunan telah merubah struktur pemilikan dan penggunaan tanah secara terus menerus. Perkembangan struktur industri yang cukup pesat berakibat terkonversinya tanah pertanian secara besar-besaran. Selain untuk memenuhi kebutuhan industri, alih fungsi tanah pertanian juga terjadi secara cepat untuk memenuhi kebutuhan Kawasan Industri yang jumlahnya jauh lebih besar.¹³

Alih fungsi tanah pertanian merupakan fenomena yang tidak dapat dihindarkan dari pembangunan. Upaya yang mungkin dilakukan adalah dengan memperlambat dan mengendalikan kegiatan alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian. Dalam rangka dilakukannya alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian para pihak yang bersangkutan harus mengajukan permohonannya melalui mekanisme perijinan. Mekanisme tersebut terbagi dalam dua jalur yaitu dapat melalui ijin lokasi atau ijin perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian. Perbedaan dari dua mekanisme tersebut adalah terletak pada luasnya tanah yang dimohon, apabila luas

¹³ Adi Sasono dalam Ali Sofyan Husein, *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1995, hal. 13

tanah pertanian yang dimohonkan perubahan penggunaannya ke tanah non pertanian kurang dari 10.000 m³ maka ijin yang diperlukan adalah ijin perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian, sedangkan apabila lebih dari 10.000 m³ maka ijin yang diperlukan adalah ijin lokasi. Alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian dengan dalih untuk kepentingan umum, kadang mencederai masyarakat, karena pemanfaatan tanah yang dialih fungsikan tidak sesuai rencana semula, bahkan cenderung melahirkan kesengsaraan masyarakat bekas pemegang hak, tidak jarang dengan dalih untuk kepentingan umum, tanah masyarakat digunakan untuk kebutuhan tersebut, misalnya kebutuhan pembangunan industri, pembangunan pusat perbelanjaan (*mall*) yang hanya akan dimanfaatkan oleh segelintir golongan saja.

Demikian pula tidak jarang pengambilalihan lahan akan menyisakan permasalahan hukum. Gunadarma menyatakan bahwa problematika berkaitan dengan pengadaan tanah tidak hanya masalah yuridis semata akan tetapi berkembang menjadi masalah sosio kultural dan ekonomi politik.¹⁴ Demikian pula pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang berasal dari lahan pertanian dapat berdampak pada sosio kultural dan ekonomi.¹⁵ Ancaman terhadap terganggunya ketahanan pangan akibat dari maraknya konversi sangat signifikan. Banyak daerah yang sebelumnya merupakan wilayah swasembada beras

¹⁴Guna Negara, 2012, *Rakyat dan Negara, dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Tata Nusa, Jakarta, hlm 5

¹⁵*ibid*

saat ini telah menjadi daerah yang mengimpor beras dari daerah-daerah lainnya. Ancaman terhadap ketahanan pangan ini tidak saja menyebabkan berkurangnya produksi beras tapi juga akan mengganggu terhadap stabilitas ekonomi, sosial, politik dan perkembangan penduduk secara umum.¹⁶

b. Lahan Pertanian

Dalam Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria 5 Januari 1961 No. Sekra 9/1/12 tentang Pengertian Tanah Pertanian, diberikan penjelasan sebagai berikut:¹⁷

“Yang dimaksud dengan tanah pertanian ialah 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. Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang, selain tanah untuk Kawasan Industri dan perusahaan. Bila atas sebidang tanah berdiri rumah tempat tinggal seseorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan, berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan berapa yang merupakan tanah pertanian”

Tanah pertanian biasanya digunakan untuk usaha bidang pertanian dalam arti mencakup persawahan, hutan, perikanan, perkebunan, tegalan, padang, penggembalaan dan semua jenis

¹⁶Nana Apriyana, 2011, *Kebijakan Konversi Lahan Pertanian dalam Rangka Mempertahankan Ketahanan Pangan, Studi Kasus di Pulau Jawa*, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, Jakarta, h. 5.

¹⁷Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2008, hal. 372

penggunaan lain yang lazim dikatakan sebagai usaha pertanian. Arti tanah pertanian itu sendiri ada beberapa pengertian antara lain menurut:

a. Perangin Effendi

Tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang selain tanah untuk Kawasan Industri dan untuk perusahaan.¹⁸

b. Hasan Warga Kusumah

Tanah pertanian adalah semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak.¹⁹

Sumber daya lahan merupakan salah satu sumber daya alam yang memiliki banyak manfaat bagi manusia, seperti sebagai tempat hidup, tempat mencari nafkah. Lahan merupakan sumber daya alam strategis bagi pembangunan. Hampir semua sektor pembangunan fisik memerlukan lahan seperti sektor pertanian, kehutanan, perumahan, industri, pertambangan, dan transportasi.

Lahan mempunyai arti penting bagi para stakeholder yang memanfaatkannya. Fungsi lahan bagi masyarakat sebagai tempat tinggal dan sumber mata pencaharian. Bagi petani, lahan merupakan sumber memproduksi makanan dan keberlangsungan hidup.

¹⁸Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1986, hal. 125

¹⁹Hasan Wargakusumah, *Hukum Agraria I*, Gramedia, Jakarta, 1992, hal. 155

Bagi pihak swasta, lahan adalah aset untuk mengakumulasikan modal. Bagi pemerintah, lahan merupakan kedaulatan suatu negara dan untuk kesejahteraan rakyatnya. Adanya banyak kepentingan yang saling terkait dalam penggunaan lahan, hal ini mengakibatkan terjadinya tumpang tindih kepentingan antar aktor yaitu petani, pihak swasta, dan pemerintah dalam memanfaatkan lahan.

Lahan pertanian merupakan lahan yang diperuntukan untuk kegiatan pertanian. Sumberdaya lahan pertanian memiliki banyak manfaat bagi manusia. Menurut Sumaryanto dan Tahlim menyebutkan bahwa manfaat lahan pertanian dapat dibagi menjadi dua kategori. Pertama, use values atau nilai penggunaan dapat pula disebut sebagai personal use values. Manfaat ini dihasilkan dari hasil eksploitasi atau kegiatan usahatani yang dilakukan pada sumber daya lahan pertanian. Kedua, non use values dapat pula disebut sebagai intrinsic values atau manfaat bawaan.²⁰ Berbagai manfaat yang tercipta dengan sendirinya walaupun bukan merupakan tujuan dari kegiatan eksploitasi dari pemilik lahan pertanian termasuk dalam kategori ini. Salah satu lahan pertanian yang banyak terdapat di Indonesia khususnya Pulau Jawa adalah lahan sawah. Lahan sawah adalah suatu tipe penggunaan lahan yang untuk pengelolaannya memerlukan genangan air. Oleh karena itu, lahan sawah selalu memiliki permukaan datar atau yang didatarkan dan

²⁰Sumaryanto, Tahlim S. *Pemahaman Dampak Negatif Konversi Lahan Sawah Sebagai Landasan Perumusan Strategi Pengendaliannya*. Bogor : Pusat studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan LPPM Institut Pertanian, 2005, hlm 16

dibatasi oleh pematang untuk menahan air genangan bahwa dari aspek lingkungan, keberadaan lahan pertanian dapat berkontribusi dalam lima manfaat, yaitu: pencegahan banjir, pengendali keseimbangan tata air, pencegahan erosi, pengurangan pencemaran lingkungan yang berasal dari limbah rumah tangga, dan mencegah pencemaran udara yang berasal dari gas buangan.²¹

c. Alih Fungsi Tanah Pertanian

Alih fungsi tanah 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.²²

Pertambahan penduduk dan peningkatan kebutuhan tanah untuk kegiatan pembangunan telah merubah struktur penggunaan tanah secara terus menerus. Perkembangan struktur industri yang cukup pesat berakibat beralihnya fungsi tanah pertanian secara besar-besaran. Selain untuk memenuhi kebutuhan industri, alih fungsi

²¹ ibid

²² Desi Irnalia Astuti, *Keterkaitan Harga Lahan terhadap Laju Konversi Lahan Pertanian di Hulu Sungai Ciliwung Kecamatan Cisarua Kabupaten Bogor*, Departemen Sumber Daya Ekonomi Dan lingkungan, Fakultas Ekonomi Dan Manajemen, Institut Pertanian Bogor, 2011, hal. 8

tanah pertanian juga terjadi secara cepat untuk memenuhi kebutuhan Kawasan Industri yang jumlahnya jauh lebih besar.²³

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

²³<http://dc281.4shared.com/doc/U3Myg0n2/preview.html> diakses pada tanggal 9 Agustus 2020 pada pukul 20.00 WIB

Sihaloho membagi konversi tanah kedalam tujuh pola atau tipologi, antara lain:²⁴

- 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 drivenland conversion*); disebabkan oleh dua faktor yakni keterdesakanekonomi 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.

²⁴<http://kolokiumkpmipb.wordpress.com/2009/04/22/dampak-konversi-lahan-pertanian-bagi-taraf-hidup-petani/>

- 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.

d. Peraturan Pemerintah No 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Peraturan Pemerintah No 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan amanat dari Pasal 26 dan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang bertujuan untuk mewujudkan dan menjamin tersedianya lahan pertanian pangan berkelanjutan. Pelaksanaan Peraturan Pemerintah tersebut pada dasarnya bertujuan untuk mewujudkan kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan nasional, meningkatkan pemberdayaan dan kesejahteraan petani, memberikan kepastian berusaha tani dan mewujudkan keseimbangan ekologis serta mencegah pemubaziran investasi infra struktur pertanian.

Peraturan Pemerintah No 1 tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan mengatur tentang penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan alih fungsi lahan

pertanian pangan berkelanjutan agar ketersediaan lahan untuk usaha pertanian merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan peran sektor pertanian secara berkelanjutan, terutama dalam perannya mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Di sisi lain, secara filosofis lahan memiliki peran dan fungsi sentral bagi masyarakat Indonesia yang bercorak agraris karena memiliki nilai ekonomis, nilai sosial budaya dan religius. Permasalahan yang dihadapi saat ini adalah tingginya tekanan terhadap lahan.

Kepentingan pembentukan dan pelaksanaan Peraturan Pemerintah No 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan disebabkan oleh peningkatan jumlah penduduk yang masih sekitar 1,49 persen per tahun, sementara luas lahan yang ada relatif tetap, produktivitas lahan pertanian pangan mengalami pelandaian (*leveling off*) serta kompetisi pemanfaatan lahan untuk pembangunan, termasuk pemekaran wilayah provinsi dan kabupaten/kota, sehingga ketersediaan lahan untuk memenuhi kecukupan pangan nasional semakin terancam. Selain itu, rata-rata penguasaan lahan pertanian pangan oleh petani makin sempit disebabkan oleh pewarisan kepemilikan lahan, terjadi juga persaingan yang tidak seimbang dalam penggunaan lahan, terutama antara sektor pertanian dan non-pertanian. Dalam keadaan seperti ini, apabila paradigma dan sudut pandang para pemangku kepentingan dalam perencanaan pemanfaatan ruang hanya terfokus pada nilai ekonomi

sewa lahan (*land rent economics*), maka tidak ada keseimbangan pembangunan pertanian dengan pembangunan sektor lainnya. Keadaan demikian ini akan berpengaruh terhadap penurunan daya dukung lahan dan lingkungan. Hal itu terlihat dari makin meningkatnya laju besaran alih fungsi lahan pertanian dari tahun ke tahun. Alih fungsi lahan sawah menjadi lahan nonpertanian dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 diperkirakan seluas 110.000 (seratus sepuluh ribu) hektar/tahun, alih fungsi lahan pertanian mengakibatkan berbagai dampak langsung dan tidak langsung dan berimplikasi serius berupa dampak negatif terhadap produksi pangan, lingkungan, dan budaya masyarakat yang hidup di bagian hulu dan sekitar lahan yang dialihfungsikan tersebut.

Permasalahannya semakin kompleks, terutama lahan pertanian pangan subur terdapat di Pulau Jawa yang dimanfaatkan untuk berbagai kepentingan sektor, sementara lahan-lahan di luar Pulau Jawa belum dimanfaatkan secara optimal untuk pertanian pangan karena tingkat kesuburan tanah rendah dan keterbatasan infrastruktur. Dengan demikian alih fungsi lahan pertanian tidak hanya menyebabkan kapasitas memproduksi pangan turun, tetapi merupakan salah satu bentuk pemubaziran investasi, degradasi agroekosistem, degradasi tradisi dan budaya pertanian, dan secara perlahan-lahan para pelaku usaha pertanian pangan akan meninggalkan sektor tanaman pangan apabila tidak diimbangi dengan pengendalian alihfungsi,

pemberian insentif, dan pemberdayaan masyarakat. Oleh karena itu, penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan pengaturan alih fungsi lahan pertanian pangan merupakan salah satu kebijakan yang sangat strategis. Selama ini berbagai kebijakan yang berkaitan dengan pengendalian alih fungsi lahan pertanian, terutama lahan sawah beririgasi sudah banyak diterbitkan berupa peraturan perundang-undangan, akan tetapi implementasinya tidak efektif karena peraturan perundang-undangan tersebut tidak memuat sanksi pidana. Selain itu, Pemerintah dan pemerintah daerah tidak sungguh-sungguh untuk melaksanakannya..

2. Kerangka Teoritis

a. Teori Kepastian Hukum.

Menurut Neil Maccomick, tidak semua aturan hukum dan tidak semua produk legislasi dirumuskan dalam bentuk verbal yang tepat, yang diharapkan memberikan jawaban yang jelas terhadap persoalan hukum praktis, hampir setiap hukum menunjukkan hubungan yang membingungkan dan tidak jelas dalam berbagai sengketa, aturan hukum yang dirumuskan dalam bahasa sering kali merupakan rumusan yang terbuka ataupun rumusan yang kabur,²⁵ dan untuk mencapai tujuan penulisan yang sesuai maka penelitian dapat menggunakan teori kepastian hukum sebagaimana Menurut Soedjono Dirdjosisworo,

²⁵ Andika Wijaya, 2017, *Penanganan Perkara Kepailitan Dan Perkara Penundaan Pembayaran Secara Perxis*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm 4

kepastian hukum adalah syarat mutlak, bila dikehendaki supaya hukum dapat menjalankan tugasnya dengan sebaik-baiknya; keadilan dijalankan pedoman bagi kebenaran isi hukum,²⁶ karena itu sedapatlah untuk mencari dengan jalan yang luwes untuk dapat diterima oleh banyak pihak yang berkepentingan sehingga kepastian hukum tidak mati melainkan didalamnya terkandung rasa keadilan merata.

Menurut E. Adamson Hobel dan Karl Llewellyn menyatakan bahwa kepastian hukum mempunyai fungsi yang penting demi keutuhan masyarakat. Fungsi-fungsi tersebut adalah :²⁷

- a) Menetapkan hubungan antara para warga masyarakat dengan menetapkan perikelakuan mana yang diperbolehkan dan mana yang dilarang.
- b) Membuat alokasi wewenang (authority) dan menentukan dengan seksama pihak-pihak yang secara sah dapat dilakukan paksaan dengan sekaligus memilih sanksi-sanksi yang tepat dan efektif.
- c) Disposisi masalah-masalah sengketa.
- d) Menyesuaikan pola-pola hubungan dengan perubahan-perubahan kondisi kehidupan.

Dalam teori kepastian hukum memiliki tujuan yang berorientasi pada tiga (3) hal yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepatian hukum oleh

²⁶ Soedjono Dirdjosisworo, 2001, Pengantar Ilmu Hukum, Radja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 15

²⁷ Soerjono Soekanto, 2003, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Radja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 74

karena untuk penulisan tesis ini bermaksud untuk mencapai tiga (3) tujuan hukum di atas dengan penerapan kedalam Implementasi alih fungsi lahan pertanian ke lahan Kecamatan.

b. Teori Keadilan

Teori-teori Hukum Alam sejak Socretes hingga Francois Geny, tetap mempertahankan keadilan sebagai mahkota hukum. Teori Hukum Alam mengutamakan “*thesearch for justice*”.²⁸ Berbagai macam teori mengenai keadilan dan masyarakat yang adil. Teori-teori ini menyangkut hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan dan kemakmuran. Diantara teori-teori itu dapat disebut: teori keadilan Aristoteles dalam bukunya *nicomachean ethics* dan teori keadilan sosial John Rawl dalam bukunya *a theory of justice* dan teori hukum dan keadilan Hans Kelsen dalam bukunya *general theory of law and state*.

a. Teori Keadilan Aritoteles

Pandangan Aristoteles tentang keadilan bisa didapatkan dalam karyanya *nichomacheanethics*, *politics*, dan *rethoric*. Spesifik dilihat dalam buku *nicomachean ethics*, buku itusepenuhnya ditujukan bagi keadilan, yang, berdasarkan filsafat hukum Aristoteles, mesti dianggap sebagai inti dari filsafat

²⁸Carl Joachim Friedrich, 2004. “*Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nuansa dan Nusamedia. Bandung. Hal. 24

hukumnya, “karena hukum hanya bisa ditetapkan dalamkaitannya dengan keadilan”.²⁹

Pada pokoknya pandangan keadilan ini sebagai suatu pemberian hak persamaan tapi bukan persamarataan. Aristoteles membedakan hak persamaanya sesuai dengan hak proposional. Kesamaan hak dipandangan manusia sebagai suatu unit atau wadah yang sama. Inilah yang dapat dipahami bahwa semua orang atau setiap warga negara dihadapan hukum sama. Kesamaan proposional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuan dan prestasi yang telah dilakukanya.

Lebih lanjut, keadilan menurut pandangan Aristoteles dibagi kedalam dua macam keadilan, keadilan “*distributief*” dan keadilan “*commutatief*”. Keadilan distributif ialah keadilan yang memberikan kepada tiap orang porsi menurut pretasinya. Keadilan commutatief memberikan sama banyaknya kepada setiap orang tanpa membeda-bedakanprestasinya dalam hal ini berkaitan dengan peranan tukar menukar barang dan jasa.³⁰ Dari pembagian macam keadilan ini Aristoteles mendapatkan banyak kontroversi dan perdebatan.

²⁹L. J. Van Apeldoorn, 1996. “*Pengantar Ilmu Hukum*”, cetakan kedua puluh enam Pradnya Paramita, , Jakarta. Hal. 11-12

³⁰Carl Joachim Friedrich *Op Cit* Hal. 25

Keadilan distributif menurut Aristoteles berfokus pada distribusi, honor, kekayaan, dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam masyarakat. Dengan mengesampingkan “pembuktian” matematis, jelaslah bahwa apa yang ada dibenak Aristoteles ialah distribusi kekayaan dan barang berharga lain berdasarkan nilai yang berlaku dikalangan warga. Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebajikannya, yakni nilainya bagi masyarakat.³¹

b. Teori Keadilan John Rawls

Beberapa konsep keadilan yang dikemukakan oleh Filsuf Amerika di akhir abad ke-20, John Rawls, seperti *A Theory of justice*, *Political Liberalism*, dan *The Law of Peoples*, yang memberikan pengaruh pemikiran cukup besar terhadap diskursus nilai-nilai keadilan.³² John Rawls yang dipandang sebagai perspektif “*liberal-egalitarian of social justice*”, berpendapat bahwa keadilan adalah kebajikan utama dari hadirnya institusi-institusi sosial (*social institutions*). Akan tetapi, kebajikan bagi seluruh masyarakat tidak dapat mengesampingkan atau menggugat rasa keadilan dari setiap orang yang telah memperoleh rasa keadilan. Khususnya masyarakat lemah pencari keadilan.³³

³¹ Pan Mohamad Faiz, 2009. “Teori Keadilan John Rawls”, dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 6 Nomor 1, Hal. 135

³² *Ibid* Hal. 139

³³ *Ibid* Hal. 140

Secara spesifik, John Rawls mengembangkan gagasan mengenai prinsip-prinsip keadilan dengan menggunakan sepenuhnya konsep ciptaanya yang dikenal dengan “posisi asali” (*original position*) dan “selubung ketidaktahuan” (*veil of ignorance*).³⁴

Pandangan Rawls memposisikan adanya situasi yang sama dan sederajat antara tiap-tiap individu di dalam masyarakat. Tidak ada perbedaan status, kedudukan atau memiliki posisi lebih tinggi antara satu dengan yang lainnya, sehingga satu pihak dengan lainnya dapat melakukan kesepakatan yang seimbang, itulah pandangan Rawls sebagai suatu “posisi asali” yang bertumpu pada pengertian *ekulibrium reflektif* dengan didasari oleh ciri rasionalitas (*rationality*), kebebasan (*freedom*), dan persamaan (*equality*) guna mengatur struktur dasar masyarakat (*basic structure of society*).

Sementara konsep “selubung ketidaktahuan” diterjemahkan oleh John Rawls bahwa setiap orang dihadapkan pada tertutupnya seluruh fakta dan keadaan tentang dirinya sendiri, termasuk terhadap posisi sosial dan doktrin tertentu, sehingga membutuhkan adanya konsep atau pengetahuan tentang keadilan yang tengah berkembang. Dengan konsep itu Rawls menggiring masyarakat untuk memperoleh prinsip persamaan yang adil dengan teorinya

³⁴*Ibid*

disebut sebagai “*Justice as fairness*”.³⁵ Dalam pandangan John Rawls terhadap konsep “posisi asli” terdapat prinsip-prinsip keadilan yang utama, diantaranya prinsip persamaan, yakni setiap orang sama atas kebebasan yang bersifat universal, hakiki dan kompitabel dan ketidaksamaan atas kebutuhan sosial, ekonomi pada diri masing-masing individu.

Prinsip pertama yang dinyatakan sebagai prinsip kebebasan yang sama (*equal liberty principle*), seperti kebebasan beragama (*freedom of religion*), kemerdekaan berpolitik (*political of liberty*), kebebasan berpendapat dan mengemukakan ekspresi (*freedom of speech and expression*), sedangkan prinsip kedua dinyatakan sebagai prinsip perbedaan (*difference principle*), yang menghipotesakan pada prinsip persamaan kesempatan (*equal opportunity principle*).

Lebih lanjut John Rawls menegaskan pandangannya terhadap keadilan bahwa program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan

³⁵ John Rawls, 2006. “*A Theory of Justice*, London: Oxford University press”, yang sudah diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Hal. 90

sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik.³⁶

Dengan demikian, prinsip perbedaan menuntut diaturnya struktur dasar masyarakat sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan, otoritas diperuntukkan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang beruntung. Ini berarti keadilan sosial harus diperjuangkan untuk dua hal: *Pertama*, melakukan koreksi dan perbaikan terhadap kondisi ketimpangan yang dialami kaum lemah dengan menghadirkan institusi-institusi sosial, ekonomi, dan politik yang memberdayakan. *Kedua*, setiap aturan harus meposisikan diri sebagai pemandu untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan untuk mengoreksi ketidak-adilan yang dialami kaum lemah.

c. Teori Keadilan Hans Kelsen

Hans Kelsen dalam bukunya *general theory of law and state*, berpandangan bahwa hukum sebagai tatanan sosial yang dapat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagiaan didalamnya.³⁷ Pandangan Hans Kelsen ini pandangan yang bersifat positifisme, nilai-nilai keadilan individu dapat diketahui dengan aturan-aturan hukum yang mengakomodir nilai-

³⁶Hans Kelsen, 2011. “*General Theory of Law and State*”, diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien, Bandung, Nusa Media. Hal. 7

³⁷*Ibid* Hal. 9

nilai umum, namun tetap pemenuhan rasa keadilan dan kebahagiaan diperuntukan tiap individu.

Lebih lanjut Hans Kelsen mengemukakan keadilan sebagai pertimbangan nilai yang bersifat subjektif. Walaupun suatu tatanan yang adil yang beranggapan bahwa suatu tatanan bukan kebahagiaan setiap perorangan, melainkan kebahagiaan sebesar-besarnya bagi sebanyak mungkin individu dalam arti kelompok, yakni terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan tertentu, yang oleh penguasa atau pembuat hukum, dianggap sebagai kebutuhan-kebutuhan yang patut dipenuhi, seperti kebutuhan sandang, pangan dan papan. Tetapi kebutuhan-kebutuhan manusia yang manakah yang patut diutamakan. Hal ini dapat dijawab dengan menggunakan pengetahuan rasional, yang merupakan sebuah pertimbangan nilai, ditentukan oleh faktor-faktor emosional dan oleh sebab itu bersifat subjektif.³⁸

Sebagai aliran positivisme Hans Kelsen mengakui juga bahwa keadilan mutlak berasal dari alam, yakni lahir dari hakikat suatu benda atau hakikat manusia, dari penalaran manusia atau kehendak Tuhan. Pemikiran tersebut diesensikan sebagai doktrin yang disebut hukum alam. Doktrin hukum alam beranggapan bahwa ada suatu keteraturan hubungan-hubungan manusia yang berbeda dari hukum positif, yang lebih tinggi dan sepenuhnya

³⁸*Ibid hal 12*

sahih dan adil, karena berasal dari alam, dari penalaran manusia atau kehendak Tuhan.³⁹

Pemikiran tentang konsep keadilan, Hans Kelsen yang menganut aliran positifisme, mengakui juga kebenaran dari hukum alam. Sehingga pemikirannya terhadap konsep keadilan menimbulkan dualisme antara hukum positif dan hukum alam. Menurut Hans Kelsen:⁴⁰

“Dualisme antara hukum positif dan hukum alam menjadikan karakteristik dari hukum alam mirip dengan dualisme metafisika tentang dunia realitas dan dunia ide model Plato. Inti dari fislafat Plato ini adalah doktrinnya tentang dunia ide. Yang mengandung karakteristik mendalam. Dunia dibagi menjadi dua bidang yang berbeda : yang pertama adalah dunia kasat mata yang dapa itangkap melalui indera yang disebut realitas; yang kedua dunia ide yang tidak tampak.”

Dua hal lagi konsep keadilan yang dikemukakan oleh Hans Kelsen: pertama tentang keadilan dan perdamaian. Keadilan yang bersumber dari cita-cita irasional. Keadilan dirasionalkan melalui pengetahuan yang dapat berwujud suatu kepentingan-kepentingan yang pada akhirnya menimbulkan suatu konflik kepentingan. Penyelesaian atas konflik kepentingan tersebut dapat dicapai melalui suatu tataunan yang memuaskan salah satu kepentingan dengan mengorbankan kepentingan yang lain atau dengan berusaha mencapai suatu kompromi menuju suatu perdamaian bagi

³⁹*Ibid hal 14*

⁴⁰*Ibid*

semua kepentingan.⁴¹ Kedua, konsep keadilan dan legalitas. Untuk menegakkan diatas dasar suatu yang kokoh dari suatu tananan sosial tertentu, menurut Hans Kelsen pengertian “Keadilan” bermaknakan legalitas. Suatu peraturan umum adalah “adil” jika ia bena-benar diterapkan, sementara itu suatu peraturan umum adalah “tidak adil” jika diterapkan pada suatu kasus dan tidak diterapkan pada kasus lain yang serupa.⁴² Konsep keadilan dan legalitas inilah yang diterapkan dalam hukum nasional bangsa Indonesia, yang memaknai bahwa peraturan hukum nasional dapat dijadikan sebagai payung hukum (*law unbrella*) bagi peraturan peraturan hukum nasional lainnya sesuai tingkat dan derajatnya dan peraturan hukum itu memiliki daya ikat terhadap materi-materi yang dimuat (materi muatan) dalam peraturan hukum tersebut.⁴³

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode adalah proses dasar mengenai tatacara mencari jalan keluar suatu permasalahan, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara seksama terhadap suatu tanda-tanda guna memperoleh suatu pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai dasar tatacara untuk mencari jalan keluar masalah yang ada dalam menjalankan

⁴¹Kahar Masyhur, 1985. “*Membina Moral dan Akhlak*”, Kalam Mulia, Jakarta. Hal. 68

⁴²*Ibid* hal 71

⁴³Suhrawardi K. Lunis, 2000. “*Etika Profesi Hukum*”, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta. Hal. 50.

penelitian.⁴⁴ Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan **yuridis sosiologis**. Pendekatan yuridis sosiologis adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini.

2. Spesifikasi Penelitian

Penulis melakukan penelitian secara deskriptif analitis yang bertujuan mengurai fakta untuk memperoleh gambaran umum, tentang permasalahan yang ada, menelaah dan mengkaji fakta hukum untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian untuk Kawasan industri dan akibat hukumnya menurut Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

3. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis data primer dan sekunder, yaitu sebagai berikut :

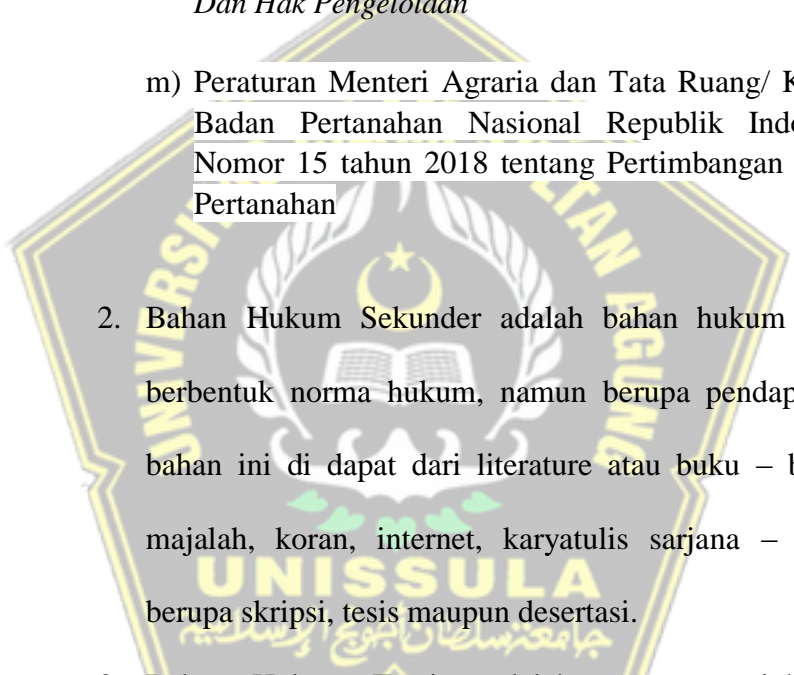
- a. Data Primer, merupakan data yang di dapat dari lapangan, data di peroleh dari responden. Responden yaitu seseorang atau masyarakat yang memberikan jawaban atas pertanyaan dari peneliti. Responden adalah orang yang berkaitan langsung dengan permasalahan yang akan dikaji.

⁴⁴Soejono Soekamto, 1986,*Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, hlm.6

b. Data Sekunder yaitu data yang diperoleh dari atau berasal dari bahan kepustakaan, data sekunder yang dikumpulkan pada penelitian ini antara lain bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

1. Bahan Hukum Primer, adalah bahan hukum yang berbentuk norma hukum yang mempunyai sifat mengikat. Dalam penelitian ini yang di pakai antara lain :

- a) Undang – Undang Dasar 1945.
- b) Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang *Penetapan Luas TanahPertanian*
- c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang *PenataanRuang*
- d) Undang-undang No 41 Tahun 2009 tentang *Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang *Penatagunaan Tanah*
- f) Peraturan Pemerintah No 1 Tahun 2011 Tentang *Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*
- g) Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 No. Sekra 9/ 1/ 12 tentang *PengertianTanah Pertanian*
- h) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang *Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan Dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan Baik Dalam Rangka Penanaman Modal Asing*
- i) Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1993 tentang *Tata Cara Meperoleh Ijin Lokasi Dan Hak AtasTanah Bagi Perusahaan Dalam rangka Penanaman Modal*

- 
- j) Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 1994 tentang *Tata Cara Perolehan Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal*
 - k) Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang *Ijin Lokasi*
 - l) Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang *Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan*
 - m) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 tahun 2018 tentang *Pertimbangan teknis Pertanahan*
2. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang bukan berbentuk norma hukum, namun berupa pendapat para ahli, bahan ini di dapat dari literature atau buku – buku hukum, majalah, koran, internet, karya tulis sarjana – sarjana baik berupa skripsi, tesis maupun disertasi.
 3. Bahan Hukum Tersier adalah suatu petunjuk yang bisa menggambarkan suatu solusi terhadap bahan hukum primer dan sekunder, dalam penelitian ini adalah kamus besar bahasa indonesia, kamus hukum.

Adapun cara pengumpulan data akan dilakukan melalui :

- a) Studi Kepustakaan

Dengan mengumpulkan bahan tentang suatu masalah dari berbagai sumber, baik dari buku, majalah, internet, peraturan perundang-undangan maupun peraturan pemerintah, dengan memahami isi kandungan serta mempelajarinya dan mengutip, serta dituangkan dalam analisis suatu permasalahan tersebut.

b) Studi lapangan

Cara pengumpulan data akan dilakukan melalui :

a) Studi Kepustakaan

Dengan mengumpulkan bahan pustaka yang didapat dari literatur atau buku-buku yang berkaitan dengan permasalahan dan peraturan perundang-undangan dengan membaca, memahami, mempelajari dan mengutip bahan – bahan yang berkaitan dengan permasalahan.

b) Studi Lapangan

1. Observasi

Pengumpulan data dengan observasi atau pengamatan langsung, kemudian mengambil data yang diperlukan dari hasil observasi tersebut.

2. Wawancara

Wawancara dengan melakukan tanya jawab dengan responden yang dijadikan sebagai narasumber dengan cara bebas terpimpin, yaitu pertanyaan hanya memuat garis besar yang mengarah pada permasalahan.

Narasumber yang akan dipilih adalah yang memiliki kapasitas, kompetensi dan korelasi dalam penelitian ini, yaitu meliputi :

1. Badan Pertanahan Nasional
2. Pemerintah Daerah
3. Pemilik Lahan Pertanian

4. Metode Analisa Data

Data yang diperoleh dari studi dokumen dan studi lapangan setelah lengkap dan telah di cek keabsahannya akan dianalisis secara kualitatif, kemudian disusun secara sistematis agar diperoleh kejelasan dari permasalahan kemudian di tarik kesimpulan secara deduktif, yaitu dari hal yang bersifat umum menjadi hal yang bersifat khusus.

H. Sistematika Penelitian

Bab I. PENDAHULUAN, terdiri dari Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan.

Bab II. TINJAUAN PUSTAKA, terdiri dari Tinjauan Umum Alih Fungsi Lahan, Tinjauan Umum Lahan Pertanian, Tinjauan Umum Peraturan Pemerintah No 1 Tahun 2011, Tinjauan Tentang Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Kawasan Industri.

Bab III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, Pada bab ini akan di paparkan analisis dan hasil penelitian yang diperoleh penulis

dengan menjawab setiap pokok permasalahan yang telah dikemukakan pada bab sebelumnya, bab ini terdiri dari dua pembahasan.

1. Impelementasi Alih Fungsi Lahan Menurut Peraturan Pemerintah No.1 Tahun 2011 di Kabupaten Cirebon.
2. Akibat Hukum Pelaksanaan Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Kawasan Industri di Kabupaten Cirebon.

Bab IV. PENUTUP, Pada bab terakhir tulisan ini akan diakhiri dengan kesimpulan dan saran yang akan menjawab setiap pokok permasalahan yang telah dikemukakan pada Bab I, sehingga dapat diambil manfaatnya guna pembahasan atas permasalahan yang sama secara mendalam.

