

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Lahan

Lahan pada dasarnya memiliki pengertian yaitu bagian daratan dari permukaan bumi yang merupakan lingkungan fisik yang mencakup tanah beserta semua faktor yang memengaruhinya seperti relief, iklim, aspek hidrologi serta geologi yang terbentuk baik secara alami maupun karena campur tangan manusia.¹⁵

B. Pengertian Tanah dan Tanah Pertanian

Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, Batasan resmi mengenai tanah adalah sebagai berikut :

“Atas dasar hak Menguasai Negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum”.

¹⁵ Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Menurut Pasal 4 ayat (1) di atas, tanah merujuk pada permukaan bumi. Hak atas tanah adalah pemilikan terhadap sebagian tertentu permukaan bumi yang memiliki dimensi dua, dengan panjang dan lebar tertentu.¹⁶

Istilah "menguasai" tidak berarti memiliki, tetapi merujuk pada kekuasaan organisasi bangsa Indonesia, di mana Negara diberi wewenang untuk mengatur segala yang berkaitan dengan tanah. Dimana Pemerintah selaku perwakilan Negara dapat menata penggunaan, persediaan, mengatur peruntukkan, pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk urusan tanah.¹⁷ Secara fisik, tanah merupakan sumber daya alam (agraria) yang tidak dapat diperbaharui, sehingga luasnya relatif tidak berubah. Sementara jumlah manusia, termasuk badan, selalu bertambah dan cenderung rakus tanah. Kondisi ini kemudian menimbulkan konflik pertanahan yang seakan-akan tidak pernah surut dan cenderung meningkat.¹⁸

Pengertian tanah tidak hanya tercantum dalam UUPA tetapi juga dapat ditemukan pada Kamus Besar Bahasa Indonesia. Tanah dapat diartikan sebagai berikut:

1. Permukaan bumi yang diberi batas;

¹⁶ Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia, Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960*. Jakarta: Penerbit Djambatan. Hal. 18

¹⁷ Sudargo Gautama, Ellyda T Soetijarto. 1997. *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Citra Aditya Bakti.hal. 54.

¹⁸ Fifik Wiryani. (2018). *Hukum Agraria Konsep dan Sejarah Hukum Agraria Era. Kolonial hingga Kemerdekaan*, Setara Press.

2. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang berada di atas;
3. Keadaan Bumi di suatu tempat;
4. Bahan-bahan yang berasal dari bumi, sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya).

Tanah pertanian seringkali dimanfaatkan untuk kegiatan pertanian yang meliputi sawah, hutan, perikanan, kebun, tegalan, padang, peternakan, dan berbagai jenis penggunaan lain yang berkaitan dengan pertanian. Definisi tanah pertanian tersebut dapat menjadi acuan untuk menentukan apakah suatu tanah dapat dikategorikan sebagai tanah pertanian atau non-pertanian, di mana setiap kategori memiliki tujuan penggunaan yang berbeda-beda.¹⁹

C. Penatagunaan Tanah

Istilah tata guna tanah (*land use planning*) atau pengelolaan tata guna tanah atau penatagunaan tanah bila dikaitkan dengan ruang lingkup agraria dalam UUPA sebenarnya kurang tepat. Hal ini disebabkan bahwa menurut Pasal 1 ayat (2) UUPA, ruang lingkup agraria meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (BARAKA). Ruang lingkup bumi meliputi permukaan bumi yang juga disebut tanah (pasal 4 ayat (1) UUPA), tubuh bumi, dan ruang yang berada di bawah permukaan bumi.

¹⁹ Rahayu Fery Anitasari. 2008. *Tesis berjudul Pelaksanaan Alih Fungsi Tanah Pertanian Untuk Pembangunan Perumahan di Kota Semarang*. Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro. Hal. 11-13.

Kegiatan tata guna tanah atau pengelolaan tata guna tanah atau penatagunaan tanah sesuai dengan Pasal 2 ayat (2) huruf a dan Pasal 14 ayat (1) UUPA mencakup persediaan, peruntukan, penggunaan, dan pemeliharaan dari bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terdapat di dalamnya. Kegiatan ini sifatnya publik dan sebagai bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Tanah sebagai bagian dari bumi adalah salah satu objek Hukum Agraria Nasional. Dengan mengacu pada objek Hukum Agraria dan Pasal 14 ayat (1) UUPA, istilah yang tepat adalah Tata Guna Agraria atau Tata Guna Tanah (Land Use Planning), Tata Guna Air (Water Use Land), dan Tata Guna Udara (Air Use Land). Meskipun tata guna tanah merupakan bagian kecil dari tata guna agraria, dalam prakteknya istilah tata guna tanah lebih umum dan dikenal daripada tata guna agraria. Penelitian Hukum Agraria Nasional sebagian besar difokuskan pada tanah.

Dalam Penjelasan Umum UUPA dijelaskan bahwa guna mencapai kemakmuran rakyat dalam arti kebahagiaan dan kesejahteraan masyarakat, Pemerintah menyusun suatu rencana umum terkait persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah. Rencana tersebut meliputi perencanaan nasional yang mencakup seluruh wilayah Indonesia. Selanjutnya, rencana nasional ini diuraikan lebih lanjut menjadi rencana khusus berupa perencanaan regional. R. Soeprapto menjelaskan bahwa tata guna tanah merupakan serangkaian kegiatan

penataan peruntukan, penggunaan, dan persediaan tanah secara terencana dan teratur guna mendapatkan manfaat yang berkelanjutan, optimal, seimbang serta serasi dengan kemakmuran rakyat.²⁰

Dalam hukum positif, konsep pengelolaan tata guna tanah atau penatagunaan tanah terdapat di Penjelasan Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 jo. Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004. Penatagunaan tanah diartikan sebagai pengelolaan tata guna tanah yang mencakup penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dengan mengonsolidasikan pemanfaatan tanah melalui lembaga yang memiliki wewenang yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan demi kepentingan masyarakat secara adil.

1. Prinsip dan Dasar Penatagunaan Tanah

Sudikno Mertokusumo mengungkapkan bahwa penggunaan tanah memiliki tiga prinsip, yaitu:²¹

a. Prinsip penggunaan aneka (*principle multiple use*).

Prinsip ini mewajibkan penggunaan tanah harus memenuhi beberapa kepentingan secara bersamaan pada satu kesatuan tanah tertentu. Prinsip ini memiliki peran penting dalam mengatasi keterbatasan lahan, terutama di wilayah dengan kepadatan penduduk yang sudah sangat tinggi.

²⁰R. Soeprapto. Undang-Undang Pokok Agraria dalam Praktik. Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1994. hal.75

²¹Sudikno Mertokusumo. *Op.cit.* hal. 66

b. Prinsip penggunaan maksimum (*prinsip of maximum production*).

Prinsip ini bertujuan agar penggunaan suatu lahan fokus pada mencapai hasil fisik yang optimal guna memenuhi kebutuhan mendesak masyarakat. Hasil fisik tersebut merujuk pada produk yang dihasilkan dari tanah, seperti padi dari sawah atau bahan pangan lainnya.

c. Prinsip penggunaan optimum (*prinsip optimum use*).

Prinsip ini bertujuan agar penggunaan suatu bidang tanah memberikan keuntungan ekonomis maksimal kepada orang yang menggunakannya tanpa merusak sumber alam itu sendiri.

Nad Darga Talkurputra mengemukakan terdapat sepuluh dasar penatagunaan tanah, yang mencakup regulasi penyediaan, alokasi, dan pemanfaatan tanah, diantaranya yakni:²²

- a) Kewenangan negara
- b) Perlindungan ekonomi lemah
- c) Fungsi sosial hak atas tanah
- d) Batas-batas hak dari pemegang hak atas tanah
- e) Penatagunaan tanah sebagai komponen pembangunan nasional
- f) Penatagunaan tanah tidak dapat dilepaskan dengan pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah

²²Nad Darga Talkurputra. “Urgensi Penatagunaan Tanah sebagai Perangkat Pelaksanaan Penataan Ruang” dalam *Kebijakan Tata Ruang Nasional dan Aspek Pertahanan dalam Perspektif Pertumbuhan dan Pemerataan*. Nazwar Nasruddin dan Mariman Darto (Editor). Jakarta: CIDES, 1996. hal. 175-179

- g) Penatagunaan tanah merupakan kegiatan yang bersifat koordinatif
- h) Penatagunaan tanah sebagai suatu sistem yang dinamis
- i) Penatagunaan tanah sebagai subsistem penataan ruang
- j) Penatagunaan tanah merupakan tugas Pemerintah Pusat

2. Penatagunaan Tanah di Perkotaan dan Pedesaan

Berdasarkan kegiatannya, kawasan dibagi menjadi dua, yakni:

- a. Kawasan pedesaan.
- b. Kawasan perkotaan.

Pada kawasan pedesaan dan kawasan perkotaan memiliki perbedaan pada penggunaan tanah disebabkan karena faktor-faktor sebagai berikut:

- a. Titik berat penggunaan tanah.

Penggunaan lahan pada perkotaan lebih difokuskan untuk kegiatan non-pertanian seperti perkantoran, perumahan pertokoan serta perdagangan, sementara di pedesaan lebih diutamakan untuk kegiatan pertanian.

- b. Ciri-ciri kehidupan masyarakat.

Ciri kehidupan masyarakat di perkotaan bersifat modern, sementara ciri kehidupan masyarakat di pedesaan bersifat tradisional. Dinamika kehidupan masyarakat perkotaan yang modern lebih tinggi daripada dinamika kehidupan masyarakat pedesaan yang tradisional.

- c. Jumlah penduduk dan penyebarannya.

Berdasarkan komposisi atau perbandingan jumlah penduduk, tampaknya bahwa jumlah penduduk di wilayah pedesaan lebih besar daripada jumlah penduduk di perkotaan. Namun, jika dilihat dari tingkat kepadatan penduduk, perkotaan jelas memiliki tingkat kepadatan penduduk yang lebih tinggi.

Jumlah penduduk yang padat dan terbuka terhadap pengaruh kebudayaan luar memunculkan berbagai masalah pada bidang ekonomi, sosial, kesehatan, politik serta keamanan.

Perbedaan prinsipal penggunaan tanah di kawasan perkotaan dan kawasan pedesaan adalah penggunaan tanah di kawasan perkotaan terdiri dari bidang-bidang tanah yang tidak memakan banyak tempat (ruang), sementara penggunaan tanah di kawasan pedesaan terdiri dari bidang-bidang yang memakan banyak tempat (ruang).

3. Asas dan Tujuan Penatagunaan Tanah

a. Asas Penatagunaan Tanah

Asas penatagunaan tanah ditetapkan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004, yaitu:

- 1) Asas keterpaduan, maksudnya adalah penatagunaan tanah dilakukan untuk mengharumkan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.

- 2) Asas berdaya guna dan berhasil guna. Maksudnya adalah penatagunaan tanah harus dapat mewujudkan peningkatan nilai tanah yang sesuai dengan fungsi ruang.
- 3) Asas serasi, selaras, dan seimbang, maksudnya adalah penatagunaan tanah menjamin terwujudnya keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara hak dan kewajiban masing-masing pemegang hak atas tanah atau kuasanya, sehingga meminimalkan benturan kepentingan antar-penggunaan atau penatagunaan tanah.
- 4) Asas berkelanjutan, maksudnya adalah penatagunaan tanah menjamin kelestarian fungsi tanah dan memperhatikan kepentingan antargenerasi.
- 5) Asas keterbukaan, maksudnya adalah penatagunaan tanah dapat diketahui oleh seluruh lapisan masyarakat.
- 6) Asas persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum, maksudnya adalah dalam penyelenggaraan penatagunaan tanah tidak mengakibatkan diskriminasi antar pemilik tanah, sehingga ada perlindungan hukum dalam menggunakan dan memanfaatkan tanah.

b. Tujuan Penatagunaan Tanah

Tujuan penatagunaan tanah ditetapkan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004, yaitu:

- 1) Mengatur penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah;

- 2) Mewujudkan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah;
- 3) Mewujudkan tertib pertahanan yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah;
- 4) Menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan, dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan.

Penatagunaan tanah diselenggarakan berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten/Kota. RTRW Kabupaten/Kota ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. RTRW Kabupaten/Kota menjadi pedoman bagi pemerintah daerah untuk menetapkan lokasi kegiatan pembangunan dalam memanfaatkan ruang serta dalam menyusun program pembangunan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang di daerah tersebut dan sekaligus menjadi dasar dalam pemberian rekomendasi pengarahan pemanfaatan ruang, sehingga pemanfaatan ruang dalam pelaksanaan pembangunan selalu sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota.

D. Penataan Ruang

Dalam perencanaan penatagunaan tanah, ada dua hal yang perlu dikoordinasikan, yaitu penyerasian konsepsi dan materi rencana penatagunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah. Keberadaan ruang yang terbatas dan

pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap pentingnya penataan ruang, diperlukan penyelenggaraan penataan ruang yang nyaman, aman, produktif dan berkelanjutan.

Ruang yang meliputi ruang datar, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, sebagai tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya, pada dasarnya ketersediannya tidak tak terbatas. Berkaitan dengan hal tersebut, dan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional, Undang-undang tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan mengamanatkan perlunya dilakukan penataan ruang yang dapat mengharmoniskan lingkungan alam dan lingkungan buatan, yang mampu mewujudkan keterpaduan penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan, serta yang dapat memberikan perlindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negative terhadap lingkungan hidup akibat pemanfaatan ruang. Kaidah penataan ruang ini harus dapat diterapkan dan diwujudkan dalam setiap proses perencanaan tata ruang wilayah.

Ruang sebagai sumber daya pada dasarnya tidak mengenal batas wilayah. Namun, untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional, serta sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang nyata, luas dan

bertanggungjawab, penataan ruang menuntut kejelasan pendekatan dalam proses perencanaannya demi menjaga keselarasan, keserasian, keseimbangan, dan keterpaduan antardaerah, antara pusat dan daerah, antarsektor, dan antar pemangku kepentingan. Dalam Undang-undang ini, penataan ruang didasarkan pada pendekatan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan dan nilai strategis kawasan.

1. Asas dan Tujuan Penataan Ruang

Berdasarkan Pasal 2 UUPR ditegaskan sebagai berikut: Dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas:

- a) Keterpaduan;
- b) Keserasian, keselarasan dan keseimbangan;
- c) Keberlanjutan;
- d) Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan;
- e) Keterbukaan;
- f) Kebersamaan dan kemitraan;
- g) Perlindungan kepentingan umum;
- h) Kepastian hukum dan keadilan; dan
- i) Akuntabilitas

2. Pengaturan dan Pembinaan Penataan Ruang

Menurut Ketentuan Pasal 12 UUPR, Pengaturan penataan ruang dilakukan melalui penetapan ketentuan peraturan perundang-undangan bidang

penataan ruang termasuk pedoman bidang penataan ruang. Berkaitan dengan pembinaan, Pasal 13 menyatakan sebagai berikut:

1. Pemerintah melakukan pembinaan penataan ruang kepada pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota, dan masyarakat.
2. Pembinaan penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan melalui:
 - a) Koordinasi penyelenggaraan penataan ruang;
 - b) Sosialisasi peraturan perundang-undangan dan sosialisasi pedoman bidang penataan ruang;
 - c) Pemberian bimbingan, supervise, dan konsultasi pelaksanaan penataan ruang;
 - d) Pendidikan dan pelatihan;
 - e) Penelitian dan pengembangan;
 - f) Pengembangan sistem informasi dan komunikasi penataan ruang;
 - g) Penyebarluasan informasi penataan ruang kepada masyarakat; dan
 - h) Pengembangan kesadaran dan tanggungjawab masyarakat.
3. Pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota menyelenggarakan pembinaan penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menurut kewenangannya masing-masing.
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.

Dalam kaitannya dengan Pembinaan, penjelasan pasal 13 (ayat 2 huruf b, d dan h) menyatakan sebagai berikut:

Huruf b

Sosialisasi peraturan perundang-undangan dan sosialisasi pedoman bidang penataan ruang dimaksudkan untuk memberikan pemahaman kepada aparat pemerintah, masyarakat, dan pemangku kepentingan lainnya, tentang substansi peraturan perundang-undangan dan pedoman bidang penataan ruang.

Huruf d

Pendidikan dan pelatihan dimaksudkan, antara lain, untuk meningkatkan kemampuan aparat pemerintah dan masyarakat dalam penyusunan rencana tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Huruf h

Yang termasuk upaya pengembangan kesadaran dan tanggungjawab masyarakat adalah menumbuhkan dan meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat, yang diharapkan akan meningkatkan peran masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang.

E. Reforma Agraria

Pada Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria menetapkan “*Reforma Agraria adalah penataan kembali struktur penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui penataan asset dan disertai dengan penataan akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia*”.

Reforma agraria adalah restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agrarian (khususnya tanah). Tujuannya untuk mengubah susunan masyarakat yang adil dan

merata. Secara etimologi reforma agrarian berasal dari bahasa Spanyol, yang memiliki arti suatu upaya perubahan atau perombakan sosial yang dilakukan secara sadar, guna mentransformasikan struktur agrarian ke arah sistem agraria yang lebih sehat dan merata bagi pengembangan pertanian dan kesejahteraan masyarakat desa.²³

Ben Cousins memberikan perbedaan antara *agrarian reform* dengan *land reform*. *Landreform* berkaitan dengan hak atas tanah dengan cirinya masing-masing, kekuatan dan distribusi, sedangkan reforma agrarian tidak terbatas pada konsep landreform tersebut, tetapi lebih luas mencakup isu-isu karakter kelas dari hubungan antara produksi dan distribusi di bidang pertanian dan perusahaan yang terkait, dan bagaimana semua hal itu terhubung ke struktur kelas yang lebih luas. Dengan kata lain, reforma agrarian berkaitan dengan kekuatan ekonomi dan politik dan hubungan antara keduanya.²⁴

Reforma agrarian pada konteks ini harus mencakup:

1. instrument kebijakan agrarian yang karakter kualitatif dan seterusnya mengacu pada perubahan yang lebih kecil seperti subsidi, tarif pajak, dan sebagainya;
2. perubahan struktural untuk mengubah struktur pertanian, seperti program kredit, investasi di bidang infrastruktur, penyuluhan dan sebagainya;

²³AP. Parlindungan dalam Muhammad Ilham Arisaputra. Landreform di Indonesia. Bahan Literatur Mahasiswa API dan STIKI Ujung Pandang. 1983. Hal. 2.

²⁴*Ibid.*

3. Reformasi kelembagaan yang mengubah dasar ekonomi pedesaan dan masyarakat, seperti redistribusi tanah, perubahan penyewaan, kolektivisasi, dan sebagainya.²⁵

Dengan demikian pada hakikatnya, konsep reforma agraria mencakup tiga konsep berikut.

1. Konsep landreform, yakni penataan kembali struktur penguasaan kepemilikan tanah yang lebih adil.
2. Konsep acces reform, yakni berkaitan dengan penataan penggunaan atau pemanfaatan tanah yang lebih produktif disertai penataan dukungan sarana dan prasarana yang memungkinkan petani memperoleh akses ke sumber ekonomi di wilayah pedesaan. Akses tersebut antara lain akses sarana dan prasarana pertanian, pengairan, jalan, usaha tani, pemasaran produksi, koperasi usaha tani dan perbankan (kredit usaha rakyat).
3. Konsep *policy* atau *regulation reform*, yakni berkenaan dengan pengaturan kebijakan dan hukum yang berpihak pada rakyat banyak.²⁶

²⁵Ben Cousins dalam Muhammad Ilham Arisaputra. *Agrarian Reform and The Two Economies: Transforming South Africa's Countryside, draft of chapter 9 in Ruth Hall and LaungisileNietsebeza, eds., The Land Question in South Africa: The Challenge of transformation and Redistribution*, HSRC Press, Cape Town, South Africa. 2007. Dalam Bernard Limbong II, *ibid.*, hlm.30.

²⁶*Ibid.*

Tujuan Reforma Agraria:

- a. Mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah dalam rangka menciptakan keadilan
- b. Menangani sengketa dan konflik agraria
- c. Menciptakan sumber kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat yang berbasis agraria melalui pengaturan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah
- d. Menciptakan lapangan kerja untuk mengurangi kemiskinan
- e. Memperbaiki akses masyarakat kepada sumber ekonomi
- f. Meningkatkan ketahanan dan kedaulatan pangan; dan
- g. Memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup.

F. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Menurut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan bahwasanya 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.²⁷ Tantangan yang dihadapi sektor pertanian adalah semakin tergerusnya lahan-lahan pertanian oleh

²⁷Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

aktivitas ekonomi manusia, terutama untuk permukiman, pembangunan infrastruktur (jalan, bendungan dan sebagainya), ataupun industri.

Pembangunan yang terus dilaksanakan menyebabkan banyak lahan pertanian yang beralih fungsi menjadi non pertanian. Alih fungsi lahan semakin massif terjadi di wilayah perkotaan. Harga lahan yang cukup tinggi menjadi salah satu faktor pemicu para petani untuk melepas kepemilikan lahannya ke investor untuk dialihfungsikan. Akibatnya keadaan ini menyebabkan kemampuan lahan pertanian untuk memenuhi kebutuhan makanan bagi penduduk semakin berkurang. Menyadari kondisi tersebut Pemerintah bersama-sama dengan DPR mengesahkan lahirnya Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009 tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B).

Undang-Undang ini diharapkan dapat menahan laju konversi lahan sawah khususnya sawah dengan irigasi teknis sehingga dapat menopang ketahanan pangan nasional dan mewujudkan kedaulatan pangan nasional. Disamping itu, pemerintah akan memiliki lahan pertanian abadi dalam rangka penyediaan pangan karena di dalam undang-undang tersebut dijelaskan bahwa lahan-lahan yang termasuk di dalam kategori lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B) tidak dapat dialihfungsikan ke peruntukan lain.²⁸

²⁸Direktorat Pangan dan Pertanian Kementerian perencanaan pembangunan nasional/Badan perencanaan pembangunan nasional. *Evaluasi implementasi kebijakan lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B)*. 2015. Hal 1-2.

G. Pengendalian Alih Fungsi Lahan

Alih fungsi atau konversi lahan pertanian adalah perubahan fungsi lahan pertanian. Perubahan ini meliputi perubahan lahan sawah ke lahan bukan sawah baik untuk peruntukan pertanian lain maupun perubahan ke nonpertanian. Kecenderungan alih fungsi lahan sangat sulit dihindari. Penyebab terjadinya alih fungsi lahan adalah meningkatnya jumlah penduduk dan taraf kehidupan, lokasi lahan pertanian yang strategis diminati untuk kegiatan nonpertanian, rasio pendapatan nonpertanian terhadap pendapatan total yang semakin kecil, fragmentasi lahan pertanian, degradasi lingkungan, kepentingan pembangunan wilayah yang seringkali mengorbankan sektor pertanian, implementasi undang-undang yang lemah, status kepemilikan lahan yang belum jelas, serta luas kepemilikan lahan yang sempit. Selain itu juga dipengaruhi oleh jumlah rumah tangga non pertanian dan pengaruh jarak lokasi serta dekatnya lahan dari kawasan industri.²⁹

Seiring dengan peningkatan jumlah penduduk dan perkembangan struktur perekonomian, kebutuhan lahan untuk kegiatan nonpertanian meningkat pula dari tahun ke tahun. Meskipun fluktuatif, luas lahan yang terkonversi cenderung meningkat.³⁰

²⁹Op.cit.Gatot Irianto.hlm. 47-52.

³⁰*Ibid.*

Berbagai alasan faktor penyebab utama alih fungsi lahan baik karena land rent, aturan, kompetisi, kesejahteraan petani, luasan pengelolaan lahan, luas kepemilikan, dan status pengelolaan lahan adalah :³¹

- a. Kompetisi penggunaan lahan sebagai dampak pertumbuhan ekonomi.
- b. Nilai tukar untuk pembangunan permukiman, pertokoan dan wilayah industri jauh lebih tinggi dibandingkan nilai tukar (land rent) untuk sawah.
- c. Terdesak oleh kebutuhan yang sangat penting (menyekolahkan anak), harta yang dimiliki hanya tanah (sawah) sehingga tidak ada pilihan lain, tanah harus dijual.
- d. Selain faktor penyebab diatas, faktor-faktor lain yang menyebabkan tingginya laju alih fungsi lahan adalah :³²
 1. Belum terjaminnya kepastian hak atas tanah petani (*land tenure*) sehingga posisi petani dalam mengakses sumber pembiayaan perbankan sangat lemah; hal ini menyebabkan petani enggan meningkatkan produktivitas lahan yang berujung kepada pendapatan rendah.
 2. Terjadinya degradasi lahan pertanian akibat pengelolaan lahan yang tidak menerapkan kaidah teknis konservasi tanah dan air, mengakibatkan jumlah lahan kritis di Indonesia makin bertambah. Pada tahun 1992, luas lahan pertanian kritis

³¹*Ibid.*

³²*Ibid.*

di luar kawasan hutan mencapai 18 juta hektare, pada tahun 2005 meningkat menjadi 25 juta hektare.

3. Banyaknya lahan terlantar (*idle land*) yang terjadi karena masalah land reform cukup luas. Apabila masalah ini dapat dipecahkan, peluang untuk perluasan areal pertanian semakin terbuka lebar. Sekaitan dengan pengendalian Alih fungsi Lahan untuk mencapai penataan ruang yang selaras, serasi, dan seimbang diperlukan pengendalian terhadap pemanfaatan melalui kegiatan pengawasan dan penertiban. Salah satu upaya penertiban pada pertanian basah atau produktif, yang fungsinya akan dialihkan menjadi lahan pertanian kering atau tidak produktif lagi dengan catatan sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, dengan kata lain persetujuan alih fungsi tanah pertanian dapat diberikan apabila dalam Rencana Tata Ruang Wilayah diperuntukkan bagi pembangunan, meskipun harus menggunakan tanah pertanian, pertimbangannya adalah untuk kemajuan pembangunan daerah, dengan catatan tanag pertanian tersebut tidak menggunakan irigasi teknis. Apabila seorang Pemohon mengajukan permohonan tanah beririgasi teknis maka ijin untuk melakukan pengeringan tidak akan dikabulkan.³³

³³Mochamad Rizqi. Tesis berjudul *Problematika Ijin Pengeringan Dalam Jual Beli Tanah Pertanian di Kota Semarang*. Universitas Diponegoro Semarang. 2009. Hal.73-74.

H. Landasan Teori

Teori Efektifitas

Hukum Efektifitas adalah suatu kosa kata dalam Bahasa Indonesia yang berasal dari Bahasa Inggris yaitu “*effective*” yang berasal ditaati, mengesahkan, mujarab dan mujur. Dari sederetan arti di atas, maka yang paling tepat adalah berhasil ditaati. Efektifitas menurut Amin Tunggal Widjaya adalah hasil membuat keputusan yang mengarahkan melakukan sesuatu dengan benar, yang membantu memenuhi misi suatu perusahaan atau pencapaian tujuan.³⁴

Sedangkan menurut Permata Wesha efektifitas adalah keadaan atau kemampuan berhasilnya suatu kerja yang dilakukan oleh manusia untuk memberi guna yang diharapkan. Untuk dapat melihat efektifitas kerja pada umumnya dipakai empat macam pertimbangan yaitu: Pertimbangan ekonomi, fisiologi, psikologi dan pertimbangan sosial. Efektifitas juga dikatakan merupakan suatu keadaan yang menunjukkan keberhasilan kerja yang telah ditetapkan. Sarwoto mengistilahkan efektifitas dengan “berhasil guna” yaitu pelayanan yang baik corak dan mutunya benar-benar sesuai kebutuhan dalam pencapaian tujuan suatu organisasi.³⁵

³⁴Widjaya. Amin Tunggal. 1993. *Manajemen suatu pengantar cetakan pertama*. Rineka Cipta Jaya. Jakarta. Hal. 32

³⁵Sarwoto. 1990. *Dasar-dasar organisasi dan Manajemen*, ghala Indonesia. Jakarta. Hal. 126.

Menurut Cambel J.P, Pengukuran efektifitas secara umum dan yang paling menonjol adalah:

1. Keberhasilan program
2. Keberhasilan sasaran
3. Kepuasan terhadap program
4. Tingkat input dan output
5. Pencapaian tujuan menyeluruh

Sehingga efektifitas program dapat dijalankan dengan kemampuan operasional dalam melaksanakan program-program kerja yang sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dari beberapa uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa efektifitas merupakan kemampuan untuk melaksanakan aktifitas-aktifitas suatu Lembaga secara fisik dan non fisik untuk mencapai tujuan serta meraih keberhasilan maksimal. Efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu:

1. Faktor Hukumnya itu sendiri (Undang-Undang)
2. Faktor Penegak Hukum yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku dan diterapkan

5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor di atas sangat berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur dari pada efektivitas penegakan hukum.

Pada elemen pertama, yang menemukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung dari aturan hukum itu sendiri. Menurut Soerjono Soekanto ukuran efektivitas pada elemen pertama adalah :

1. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis
2. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierari dan horizontal tidak ada pertentangan.
3. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi
4. Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.

Pada elemen kedua yang menentukan efektif tidaknya kinerja hukum tertulis adalah aparat penegak hukum, dalam hubungan ini dikehendaki adanya aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Kehandalan dalam kaitannya disini adalah meliputi keterampilan

profesional dan mempunyai mental yang baik. Menurut Soerjono Soekanto bahwa masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal-hal berikut:

1. Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat
2. Sampai sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada
3. Sampai sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas-petugas sehingga memberikan batas-batas tegas pada wewenangnya.
4. Sampai batas mana petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan

Pada elemen ketiga, tersedianya fasilitas yang berwujud sarana dan prasana bagi aparat pelaksana didalam melakukan tugasnya. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah adalah prasarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. Sehubungan dengan sarana dan prasarana yang dikatakan dengan istilah fasilitas ini, Soerjono Soekanto memprediksi patokan elemen-elemen tertentu dari prasarana, dimana prasarana tersebut harus secara jelas memang menjadi bagian yang memberikan kontribusi untuk kelancaran tugas-tugas aparat di tempat atau lokasi kerjanya.

Ada beberapa elemen pengukur efektifitas yang tergantung dari kondisi masyarakat, yaitu:

1. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi aturan walaupun peraturan yang baik
2. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan walaupun peraturan sangat baik dan aparat sudah sangat berwibawa
3. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan baik petugas atau aparat berwibawa serta fasilitasnya yang memadai Teori efektifitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto sangat relevan dengan teori yang dikemukakan oleh Romli Atmasasmita yaitu bahwa faktor-faktor yang menghambat efektifitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparatur penegak hukum (Hakim, Jaksa, Polisi dan penasihat Hukum) akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan.

Memberikan tentang efektifitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif kalau faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Ukuran efektif atau tidaknya suatu peraturan perundang-perundangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku masyarakat. Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila warga masyarakat berperilaku dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh atau peraturan perundang-undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektifitas hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut telah dicapai.