

BAB II

KAJIAN TEORI DAN PUSTAKA

A. Kajian Teori

1. Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare state*).

Teori negara kesejahteraan (*welfare state*) berkembang sebagai reaksi dari sistem ekonomi liberalis-kapitalis yang hanya mengejar kesejahteraan bagi sekelompok orang, yakni pemilik modal dan alat-alat produksi, tetapi mengabaikan kesejahteraan bagi banyak orang, misalnya para pekerja perusahaan, buruh tani, nelayan kecil dan lain-lain. Negara yang menganut paham kesejahteraan adalah sebagai negara modern yang merupakan personifikasi dari tata hukum artinya, negara dalam segala aktivitasnya senantiasa didasarkan pada norma hukum. Dalam perkembangan pemikiran mengenai negara hukum, dikenal 2 dua kelompok yakni negara hukum formal dan negara hukum material. Negara hukum material ini dikenal juga dengan istilah *welfare state* atau negara kesejahteraan. Munculnya ide negara kesejahteraan ini merupakan pengaruh dari paham sosialisme yang berkembang pada abad ke 19, yang populer pada saat itu sebagai simbol perlawanan terhadap kaum penjajah yang kapitalis dan liberalis.³⁰

Welfare state atau negara kesejahteraan adalah negara yang pemerintahannya menjamin terselenggaranya kesejahteraan rakyat. Dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya harus didasarkan pada lima pilar kenegaraan, yaitu: Demokrasi (*Democracy*), penegakan Hukum (*Rule of law*), perlindungan Hak Asasi Manusia, Keadilan sosial (*Social justice*)

³⁰ Hans Kelsen, 2010, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Alih bahasa oleh Soemardi, Cetakan ketiga, Nusa Media, Bandung. [commit to user](#)

dan anti diskriminasi. Kranenburg, menyatakan bahwa negara harus secara aktif mengupayakan kesejahteraan, bertindak adil yang dapat dirasakan seluruh masyarakat secara merata dan seimbang, bukan mensejahterakan golongan tertentu tapi seluruh rakyat.³¹

Husodo menyatakan bahwa negara kesejahteraan sebagai suatu negara dimana pemerintahan negara dianggap bertanggung jawab dalam menjamin standar kesejahteraan hidup minimum bagi setiap warga negaranya.³²

Negara yang menganut teori kesejahteraan berusaha agar seluruh warga negara dapat memperoleh kesempatan untuk meningkatkan kesejahteraan dalam kehidupannya. Teori kesejahteraan seringkali dipersepsikan secara berbeda, tergantung dari sudut pandang orang yang tengah membicarakannya. Ada yang mempersepsikan dari berbagai *spectrum*, misalnya ekonomi (Nicholas Bar),³³ politik (Asa Briggs)³⁴, ideology (Richard Titmuss)³⁵.

Dalam berbagai pandangan yang berbeda itu, terdapat unsur – unsur dasar yang dapat mempersatukan gagasan yang multipersepsi tersebut, hingga membentuk pemahaman yang sama atas pengenalan tentang aliran atau teori kesejahteraan. Unsur–unsur tersebut adalah peran negara (pemerintah), mekanisme pasar dan respon masyarakat. Jika ketiga unsur dasar itu dielaborasi dan dikonstruksikan, maka membentuk wujud dasar untuk mengenal teori atau prinsip–prinsip kesejahteraan yaitu : suatu teori yang menempatkan peran pemerintah dan rakyat secara terukur dan

³¹ Insanakademis.blogspot.com/2011/10/teori-welfare-state-menurut-jm-keynes.html. diakses tanggal, 18 Mei 2015 jam 14.30 Wib.

³² Triwibowo D. dan Bahagijo S., 2006, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, pustaka LP3ES, Jakarta, , hlm.xv.

³³ Nicholas Barr, 1998, *The Economics of The Welfare State*, Okford University

³⁴ Asa Briggs, 1961, *The Welfare State in Historical Perspective*, *European Journal of Sociology*, Cambrigde University, Volume 2 Essue 2 Desember, page 221-258

³⁵ Richard Titmuss, 1958, *Essays on the Welfare State*, Allen & Unwin Ltd, London.

berkomitmen terhadap persamaan kedudukan, keadilan dan kesejahteraan sosial. Menurut Dinna Wisnu, bagi rakyatnya maka negara perlu menjalankan peran yang signifikan dengan mengacu pada prinsip-prinsip berikut ini :

- 1) Perbaikan dan pencegahan terhadap efek-efek yang merugikan fungsi ekonomi pasar, khususnya yang merugikan kesejahteraan bagi pihak yang secara ekonomi dan sosial dianggap kurang mampu.
- 2) Distribusi kekayaan dan kesempatan bagi semua warga negara secara adil dan merata.
- 3) Promosi terhadap kesejahteraan sosial dan sistem jaminan sosial bagi yang kurang mampu juga dapat memperoleh manfaat yang lebih besar.³⁶

Dengan beroperasi mekanisme pasar dan respon masyarakat yang didasarkan pada prinsip-prinsip tersebut, maka prinsip-prinsip kesejahteraan memiliki sasaran atau tujuan utama sebagai berikut:

- (1) pertumbuhan ekonomi,
- (2) lapangan kerja yang cukup,
- (3) peningkatan kondisi kerja yang baik,
- (4) mengatur stabilitas harga,
- (5) pembangunan dan ekspansi sistem jaminan sosial,
- (6) distribusi modal dan kesejahteraan yang seluas mungkin, dan
- (7) Promosi terhadap kepentingan kelompok sosial dan ekonomi yang berbeda – beda.³⁷

³⁶ Dinna Wisnu, 2012, *Politik Sistem Jaminan Sosial, Menciptakan Rasa Aman dalam ekonomi Pasar*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta hlm 29

³⁷ Dinna Wisnu, 2012, *Politik Sistem Jaminan Sosial, Menciptakan Rasa Aman dalam ekonomi Pasar*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta hlm 31

Negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social policy*) yang di banyak negara mencakup strategi dan upaya-upaya pemerintahan dalam meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui perlindungan sosial (*social protection*) yang mencakup jaminan sosial (baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial), maupun jaring pengaman sosial (*social safety nets*).³⁸

Berdasarkan pengertian kesejahteraan sosial seperti diuraikan diatas, maka negara Indonesia menganut teori negara kesejahteraan, yang terdapat dalam UUD 1945. Dengan demikian, negara Indonesia menetapkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagai kewajiban sekaligus tujuan yang hendak dicapai, maka relevan untuk menyimak *adagium there is no social justice without social welfare, and there is no social security without social solidarity*. Edy Suharto³⁹ menambahkan, bahwa *there is no social security without social solidarity*.

Menurut J.M. Keynes dan Smith, ide dasar negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748-1832) mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness (atau welfare) of the greatest number of their citizens*. Bentham menggunakan istilah '*utility*' (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutny, aksi-aksi pemerintahan harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan banyak mungkin orang. Gagasan Bentham

6 Triwibowo D. dan Bahagijo S, *OpCit*.

³⁹Edy Suharto, 2007, Kebijakan Sosial sebagai kebijakan Publik: Peran Pembangunan Kesejahteraan Sosial dalam Mewujudkan Negara Kesejahteraan di Indonesia, Alfabeta, Bandung hlm 67

mengenai reformasi hukum, peranan konstitusi dan penelitian sosial bagi pengembangan kebijakan sosial membuat ia dikenal sebagai “bapak kesejahteraan negara” (*father of welfare states*).⁴⁰

Ajaran Jeremy Bentham disebut *utilitarianisme*. *Utility* menurut Bentham adalah prinsip-prinsip yang menyetujui atau menolak setiap tindakan apapun juga yang tampak memperbesar atau mengurangi kebahagiaan pihak yang kepentingannya terpengaruh oleh tindakan itu. Apabila pihak yang berkepentingan adalah perorangan, prinsip *utility* harus dirancang untuk meningkatkan kebahagiaan, apabila pihak yang berkepentingan adalah masyarakat, prinsip *utility* harus diarahkan untuk kebahagiaan masyarakat. *Utility* yang dimaksud oleh Bentham adalah *utility* yang bersifat umum.⁴¹

Negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) adalah negara yang pemerintahannya tidak hanya bertanggung jawab terhadap pemeliharaan ketertiban dan ketentraman masyarakat, akan tetapi bertanggung jawab atas kesejahteraan masyarakat dan tidak satupun aspek kehidupan masyarakat yang lepas dari campur tangan pemerintahan.⁴² Munculnya negara kesejahteraan tersebut, merupakan lebih lanjut dari paham negara yang hanya meletakkan fungsinya sebagai penjaga ketertiban semata-mata.⁴³

Dalam hubungannya kesejahteraan dengan peran pemerintah dalam negara, Sondang P. Siagian mengemukakan adanya tiga bentuk negara yang memberikan peranan dan fungsi yang berbeda bagi pemerintah, yaitu

⁴⁰ Insanakademis.blogspot.com/2011/10/teori-welfare-state-menurut-jm-keynes.html.

⁴¹ Peter Mahmud Marzuki, 2015 *Pengantar Ilmu Hukum*, ctk. Ketujuh, kencana prenada Media Group, Jakarta, hlm.117.

⁴² R. Ibrahim, 1997, *Prospek Badan Usaha Milik Negara Dan Kepentingan Umum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm,10.

⁴³ SF. Marbun, 2001, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UUI Press, Yogyakarta, hlm.59

political state dalam konsep ini semua kekuasaan dipegang oleh raja sebagai pemerintahan, belum mengenal adanya pembagian kekuasaan seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif, kekuasaannya absolut cenderung raja berbuat sewenang wenang tidak mengindahkan hak asasi manusia. Kemudian bentuk *legal state* dalam konsep ini tugas negara selain porsinya masih sempit tugas pemerintahan juga masih pasif artinya negara hanya menjadi wasit dan hanya melaksanakan berbagai keinginan masyarakat yang telah disepakati. Dalam *legal state* ini tugas negara lebih bersifat sebagai penjaga malam. Bentuk yang terakhir *welfare state* (negara kesejahteraan) dalam konsep ini tugas pemerintah harus aktif turut serta dalam kegiatan masyarakat sehingga kesejahteraan bagi semua orang tetap terjamin. Pemerintah memberi perlindungan kepada warganya bukan hanya dalam bidang politik tetapi juga dalam bidang sosial ekonomi.⁴⁴

Negara Republik Indonesia menganut paham kesejahteraan, hal ini ditegaskan oleh para perintis kemerdekaan dan para pendiri negara Republik Indonesia, bahwa negara demokratis yang akan didirikan adalah negara kesejahteraan (*welfare state*) bukan negara penjaga malam (*nachwachterstaat*). Dalam pilihan terkait konsepsi negara kesejahteraan Indonesia ini, Mohammad Hatta menggunakan istilah negara pengurus.⁴⁵ Prinsip *welfare state* dalam UUD 1945 dapat disebut sebagai konstitusi ekonomi (*economic constitution*) dan bahkan konstitusi sosial (*Social constitution*) sebagaimana juga terlihat dalam konstitusi negara Rusia, Bulgaria, Cekoslowakia, Albania, Italia, Belarusia, Iran, Suriah, dan Hongaria.⁴⁶

⁴⁴ Sondang P. Siagian, 1985, *Administrasi pembangunan*, Gunung Agung, Jakarta, , hlm. 101-104.

⁴⁵ Moh Yamin, 1959, Naskah Persiapan UUD 1945 : Risalah Sidang BPUPKI Sekretariat Negara RI, Jakarta hlm 299.

⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar – Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, hal 124

Dengan melihat substansi negara kesejahteraan dan fungsi negara sebagai mana dikemukakan diatas, maka negara Indonesia sebagai negara kesejahteraan modern, sesuai dengan pembukaan dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945, Setidaknya memiliki empat fungsi pokok, yakni:⁴⁷

- a. *protectional function*, negara wajib melindungi seluruh tumpah darah dan seluruh tanah air.
- b. *Welfare function*, negara wajib mensejahterakan bangsa.
- c. *Educaional function*, negara wajib menciptakan perdamaian dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat, baik kedalam maupun keluar.

Teori negara kesejahteraan (*welfare state*) penulis gunakan untuk menganalisis politik hukum pengendalian alih fungsi tanah pertanian dalam mewujudkan ketahanan pangan .

2. Teori Keadilan

Keadilan adalah tujuan hukum yang pertama dan utama, karena hal ini sesuai dengan hakekat atau ontologi hukum. Bahwa hukum dibuat untuk menciptakan ketertiban melalui peraturan yang adil, yakni pengaturan kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan dengan seimbang sehingga setiap orang memperoleh sebanyak mungkin apa yang menjadi bagiannya. Bahkan dapat dikatakan dalam seluruh sejarah filsafat hukum selalu memberikan tempat yang istimewa kepada keadilan sebagai suatu tujuan hukum.⁴⁸

⁴⁷ Murtir Jeddawi, *Implementasi kebijakan otonomi daerah (Analisis kewenangan, kelembagaan, Manajemen, Kepegawaian, dan peraturan Daerah)*, Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm.147

⁴⁸ Ahmad Zaenal Fanani, *Teori Keadilan dalam Perspektif Filsafat Hukum dan Islam*, <http://www.badilag.net/data/artikel/wacana-hukum-islam/teori-keadilan-perspektif-filsafat-hukum-islam.pdf>

Aristoteles memandang keadilan adalah kebijakan yang utama⁴⁹ Menurutnya bahwa untuk hal-hal yang sama diperlakukan secara sama, dan yang tidak sama secara proporsional. Aristoteles membagi keadilan menjadi dua bentuk yaitu pertama keadilan distributive dan keadilan korektif.

Kata “keadilan” dalam bahasa Inggris adalah “*justice*” yang berasal dari bahasa latin “*iustitia*”. Kata “*justice*” memiliki tiga macam makna yang berbeda yaitu; (1) secara atributif berarti suatu kualitas yang adil atau fair (sinonimnya *justness*), (2) sebagai tindakan berarti tindakan menjalankan hukum atau tindakan yang menentukan hak dan ganjaran atau hukuman, dan (3) orang, yaitu pejabat publik yang berhak menentukan persyaratan sebelum suatu perkara di bawa ke pengadilan (sinonimnya *judge*, *jurist*, *magistrate*).

Kata “adil” dalam bahasa Indonesia bahasa Arab “*al ‘adl*” yang artinya sesuatu yang baik, sikap yang tidak memihak, penjagaan hak-hak seseorang dan cara yang tepat dalam mengambil keputusan.

Keadilan adalah kondisi kebenaran ideal secara moral mengenai sesuatu hal, baik menyangkut benda atau orang. Menurut sebagian besar teori, keadilan memiliki tingkat kepentingan yang besar. John Rawls, filsuf Amerika Serikat yang dianggap salah satu filsuf politik terkemuka abad ke-20, menyatakan bahwa “Keadilan adalah kelebihan (*virtue*) pertama dari institusi sosial, sebagaimana halnya kebenaran pada sistem pemikiran” (1) Tapi, menurut kebanyakan teori juga, keadilan belum lagi tercapai: “Kita tidak hidup di dunia yang adil” (2) Kebanyakan orang percaya bahwa ketidakadilan harus dilawan dan dihukum, dan banyak gerakan sosial dan politis di seluruh dunia yang berjuang menegakkan keadilan. Tapi, banyaknya jumlah dan variasi teori keadilan memberikan pemikiran bahwa

⁴⁹Agus Yuda Hernoko, 2008, *Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta hal 36

tidak jelas apa yang dituntut dari keadilan dan realita ketidakadilan, karena definisi apakah keadilan itu sendiri tidak jelas. keadilan intinya adalah meletakkan segala sesuatunya pada tempatnya⁵⁰

a. Teori John Rawls

Bidang pokok keadilan adalah susunan dasar masyarakat semua institusi sosial, politik, hukum, dan ekonomi; karena susunan institusi sosial itu mempunyai pengaruh yang mendasar terhadap prospek kehidupan individu. Memang terdapat berbagai masalah pokok di mana kategori adil dan tidak adil dapat diterapkan. Tidak hanya bidang hukum dan sosio-politik, tetapi juga perilaku, keputusan dan penilaian individual. Dengan demikian terdapat berbagai problem keadilan. Tetapi Rawls memusatkan diri pada bidang utama keadilan yang menurut dia adalah susunan dasar masyarakat⁵¹

Ada dua tujuan dari teori keadilan menurut John Rawls yaitu: **Pertama**, teori ini mau mengartikulasikan sederet prinsip- prinsip umum keadilan yang mendasari dan dan menerangkan berbagai keputusan moral yang sungguh-sungguh dipertimbangkan dalam keadaan-keadaan khusus kita. Yang dia maksudkan dengan “keputusan moral” adalah sederet evaluasi moral yang telah kita buat dan sekiranya menyebabkan tindakan sosial kita. Keputusan moral yang sungguh dipertimbangkan menunjuk pada evaluasi moral yang kita buat secara refleksif. **Kedua**, Rawls mau mengembangkan suatu teori keadilan sosial yang lebih unggul atas teori *utilitarianisme*. Rawls memaksudkannya “rata-rata” (*average utilitarianisme*). Maksudnya adalah bahwa institusi sosial dikatakan adil jika diabdikan untuk memaksimalkan keuntungan dan

⁵⁰ Bahder Johan Nasution, 2014, *Kajian Filosofis Tentang Konsep Keadilan Dari Pemikiran Klasik Sampai Pemikiran Modern*, Yustisia Vol. 3 No.2 Mei - Agustus 2014

⁵¹ Fattah Damanhuri, *Teori Keadilan menurut John Rawls*, Jurnal TAPIs Vol.9 No.2 Juli-Desember 2013

kegunaan. Sedang utilitarianisme rata-rata memuat pandangan bahwa institusi sosial dikatakan adil jika hanya diandaikan untuk memaksimalkan keuntungan rata-rata perkapita. Untuk kedua versi *utilitarianisme* tersebut “keuntungan” didefinisikan sebagai kepuasan atau keuntungan yang terjadi melalui pilihan-pilihan. Rawls mengatakan bahwa dasar kebenaran teorinya membuat pandangannya lebih unggul dibanding kedua versi utilitarianisme tersebut. Prinsip-prinsip keadilan yang ia kemukakan lebih unggul dalam menjelaskan keputusan moral etis atas keadilan sosial.⁵²

Dua prinsip keadilan Rawls di bawah ini merupakan solusi bagi problem utama keadilan.⁵³

1. Prinsip kebebasan yang sama sebesar-besarnya (*principle of greatest equal liberty*). Prinsip ini mencakup:
 - . Kebebasan untuk berperan serta dalam kehidupan politik (hak bersuara, hak mencalonkan diri dalam pemilihan).
 - . Kebebasan berbicara (termasuk kebebasan pers).
 - . Kebebasan berkeyakinan (termasuk keyakinan beragama).
 - . Kebebasan menjadi diri sendiri (person).
 - . Hak untuk mempertahankan milik pribadi.
2. Prinsip keduanya ini terdiri dari dua bagian, yaitu prinsip perbedaan (*the difference principle*) dan prinsip persamaan yang adil atas kesempatan (*the principle of fair equality of opportunity*). Inti prinsip pertama adalah bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi

⁵² Rawls, John, 1973, *A. Theory of Justice*, London: Oxford University

mereka yang paling kurang beruntung. Istilah perbedaan sosio ekonomis dalam prinsip perbedaan menuju pada ketidak samaan dalam prospek seorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan dan otoritas. Sedang istilah yang paling kurang beruntung (paling kurang diuntungkan) menunjuk pada mereka yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapatan dan otoritas.

b. Teori Keadilan Pancasila

Pemahaman terhadap konsep keadilan harus diterjemahkan dalam hubungannya dengan Pancasila, kemudian baru dikaitkan dengan kepentingan bangsa Indonesia sebagai bangsa yang harus merasakan keadilan itu. Dalam kaitannya dengan pengaturan hukum menurut konsep keadilan Pancasila, pengaturan tersebut dilakukan melalui pengaturan hukum yang sifatnya mengayomi bangsa, yakni melindungi manusia secara positif (negatif) dengan mencegah tindakan sewenang-wenang, dan secara aktif (positif) dengan menciptakan kondisi kemasyarakatan yang manusiawi dan memungkinkan proses kemasyarakatan berlangsung secara wajar, sehingga secara adil tiap manusia memperoleh kesempatan yang luas untuk mengembangkan seluruh potensi kemanusiaannya secara utuh. Pengayoman dalam hal ini berarti rasa keadilan yang ada pada nurani manusia Indonesia harus terpenuhi. Dalam pengertian yang demikian ini konsep keadilan menurut pandangan bangsa Indonesia diartikan sebagai suatu kebajikan atau kebenaran.⁵⁴

Pengertian yang demikian ini bertolak pada pandangan tentang konsep keadilan yang didasarkan pada sila Ketuhanan Yang Maha Esa

⁵⁴ Bahder Johan Nasution, Opcit.

dengan sila kemanusiaanya yang adil dan beradab. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa menjadi dasar yang memimpin cita-cita negara, yang memberikan jiwa kepada usaha menyelenggarakan segala yang benar, adil dan baik, sedangkan sila kemanusiaan yang adil dan beradab adalah kelanjutan perbuatan dan pratik hidup dari dasar yang memimpin tadi. Dasar kemanusiaan yang adil dan beradab harus menyusul, berangkaian dengan dasar yang pertama. Letaknya tidak dapat dipisah sebab dia harus dipandang sebagai kelanjutan ke dalam praktek hidup dari cita-cita dan amal terhadap Tuhan yang maha esa. Konsep keadilan ini tidak saja menjadi dasar hukum dari kehidupan bangsa, tetapi sekaligus menjadi pedoman pelaksanaan dan tujuan yang akan dicapai dengan hukum. Keadilan sosial adalah langkah yang menentukan untuk mencapai Indonesia yang adil dan makmur.

Hal tersebut sesuai dengan Prinsip keadilan berdasarkan Pancasila yaitu Pancasila terdiri dari 5 sila, yang merupakan implimentasi dari cita-cita bangsa Indonesia. Teori keadilan pancasila berkaitan dengan sila kedua dan sila kelima. Sila kedua, kemanusiaan yang adil dan beradab merupakan dasar dari perlindungan hak asasi yaitu memanusiakan manusia secara beradab tanpa mengurangi haknya sedikitpun. Sila kelima, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia merupakan keadilan yang digunakan untuk membedakan keadilan sosial dengan keadilan dalam hukum. Dalam sila kedua dan sila kelima tersebut tertuang nilai-nilai tujuan negara untuk menciptakan keadilan dalam konteks kehidupan bersama. Makna dari sila kedua dan kelima mengandung makna keadilan yang berupa nilai, tentunya harus diwujudkan dalam kehidupan bersama.

Pancasila sebagai akar dari cita hukum bangsa Indonesia, memberikan konsekuensi bahwa dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara sebagai pandangan hidup yang dianut akan memberikan arah pada pikiran dan tindakan. Cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum yang intinya terdiri atas tiga unsur yaitu keadilan, kehasilgunaan atau manfaat dan kepastian hukum. Cita hukum terbentuk dalam pikiran dan sanubari manusia sebagai produk berpadunya pandangan hidup, keyakinan keagamaan dan kenyataan kemasyarakatan. Sejalan dengan itu maka, ilmu hukum dan hukum Indonesia seyogyanya bertumpu dan mengacu pada cita hukum tersebut.⁵⁵

Keadilan Pancasila jika dianalisis dengan *theory of justice* John Rawls memiliki kesamaan yaitu keadilan harus dipahami sebagai kesamaan. Manusia sebagai makhluk sosial harus memperoleh didalam hukum dengan ataupun kesamaan dalam memperoleh keadilan.

Nilai-nilai yang disepakati untuk dianut masyarakat Indonesia secara bersama, nilai-nilai yang dimaksud terdapat dalam konteks masyarakat Indonesia ialah Pancasila yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945, yang menjadi bintang pemandu bagi pengaturan pengelolaan sumber daya alam⁵⁶ Pancasila adalah sederet nilai yang berakar dalam tradisi masyarakat Indonesia. Nilai-nilai itu dimiliki semua komunitas di wilayah Nusantara. Nilai-nilai itu tidak pernah langsung mengandung sebuah kebijakan politik tertentu, melainkan sebagai bintang-bintang bagi yang senantiasa menjadi orientasi dalam mengambil kebijakan⁵⁷

⁵⁵Sidharta Bernard Arief, 2010, *Ilmu Hukum Indonesia*, FH Unika Parahyangan, Bandung, hlm 56

⁵⁶Otong Rosadi, *Quo Vadis Hukum Ekologi Dan Keadilan Sosial Dalam Perenungan Pemikiran (Filsafat) Hukum*, Penerbit Thafa Media , Yogyakarta

⁵⁷Franz Magnis Suseno, 2006, *Berebut Jiwa Bangsa : Dialog Perdamaian dan Persaudaraan*, Kompas, Jakarta)

Pancasila adalah *grundnorm* atau norma dasar, yang merupakan sumber dari segala sumber hukum yang berlaku dan yang akan diberlakukan di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari pandangan yang mengatakan bahwa Pancasila berkedudukan sebagai landasan unsur konstitutif dan regulatif, sebagai *grundnorm* sumbernya dari segala sumber hukum dan landasan filosofis dari bangunan hukum nasional, dan berbagai manifestasi budaya Indonesia yang memancarkan dan menghadirkan “*geislichen hintergrund*” yang khas.⁵⁸

Dengan demikian hukum tidak terlepas dari nilai yang berlaku di masyarakat, bahkan dapat dikatakan bahwa hukum itu merupakan pencerminan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan yang hidup dalam masyarakat. Ini berarti bahwa hukum positif Indonesia bersumber pada nilai, yaitu nilai-nilai yang terkandung dalam pancasila yang merupakan asas kerohanian negara Indonesia.

Pancasila pada hakekatnya dapat dibedakan atas hakekat Pancasila yang umum universal merupakan substansi sila-sila Pancasila, sebagai pedoman pelaksanaan penyelenggaraan negara yaitu sebagai dasar negara bersifat umum, kolektif serta aktualisasi Pancasila yang bersifat khusus dan konkrit dalam berbagai bidang kehidupan. Hakekat sila-sila Pancasila (substansi Pancasila) adalah nilai-nilai sebagai pedoman negara merupakan norma, adapun aktualisasinya merupakan realisasi konkret Pancasila.

Sistem nilai ini secara teoritis dan konsepsional disusun sedemikian

⁵⁸ Padmo Wahyono, 1983, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Hlm 214

rupa, sehingga nilai-nilai dan norma-norma yang terkandung di dalamnya merupakan suatu jalinan pemikiran yang logis. Hal ini berarti bahwa nilai-nilai yang berkaitan dengan keadilan sosial akan menempati kedudukan yang penting di dalam hukum. Untuk itu dalam pengaturan hak dan kebebasan warga negara nilai-nilai keadilan harus mendapat perhatian. Berdasarkan hal yang demikian ini, terlihat dengan jelas bahwa Pancasila mengharuskan tertib hukum Indonesia sesuai dengan norma-norma moral, kesusilaan, etika dan sebagainya. Hal ini menunjukkan bahwa Pancasila selain mengandung nilai moral juga mengandung nilai politik.

Menurut Moh. Hatta sebagaimana dikutip Ruslan Saleh, Pancasila terdiri atas dua fundamen yaitu fundamen politik dan fundamen moral⁵⁹. Dengan meletakkan fundamen moral di atas, negara dan pemerintahannya memperoleh dasar yang kokoh, yang memerintahkan berbuat benar, melaksanakan keadilan, kebaikan dan kejujuran serta persaudaraan keluar dan ke dalam. Dengan fundamen politik pemerintahan yang berpegang pada moral yang tinggi diciptakan tercapainya suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Mengacu pada pemikiran Moh. Hatta di atas, dapat disimpulkan bahwa Pancasila bukan hanya norma dasar dari kehidupan hukum nasional, akan tetapi juga merupakan norma dasar dari norma-norma lain, seperti norma moral, norma kesusilaan, norma etika dan nilai-nilai, oleh karena itu Pancasila mengharuskan agar tertib hukum serasi dengan norma moral, sesuai dengan norma kesusilaan dan norma etika yang merupakan pedoman bagi setiap warga negara untuk bertingkah laku.

Frans Magnis Suseno mengemukakan bahwa etika sebagai sarana

⁵⁹ Ruslan Saleh. 1979. *Penjabaran Pancasila ke Dalam UUD 1945*, Aksara Baru.hlm 45

orientasi bagi manusia untuk menjawab suatu pertanyaan yang fundamental, yakni bagaimana saya harus hidup dan bertindak? disini Frans Magnis Suseno membedakan etika dengan ajaran moral. Menurutnya etika merupakan sebuah ilmu dan bukan sebuah ajaran oleh karena itu menurutnya yang mengatakan bagaimana kita saya harus hidup bukan etika, melainkan ajaran moral.⁶⁰ Sementara Solomon dan Karo-Karo⁶¹ mendefinisikan etika sebagai bagian filsafat yang meliputi hidup baik, menjadi orang yang baik, berbuat baik dan menginginkan yang baik-baik dalam hidup.

Haryatmoko memberikan pembedaan atas etika dan moral sebagai berikut: Moral merupakan wacana *normatif dan Imperatif* yang diungkapkan dalam kerangka yang baik dan yang buruk, yang dianggap sebagai nilai mutlak atau *transeden*, yakni keseluruhan dari kewajiban – kewajiban kita. Dengan demikian moral mengacu baik buruknya manusia terkait dengan tindakannya, sikapnya dan cara mengungkapkannya moral, dalam kaitan ini hendak menjawab apa yang harus saya lakukan, sedangkan etika lebih merupakan wacana yang normatif, dengan kata ini etika hendak menjawab pertanyaan bagaimana hidup yang baik.⁶²

Pancasila dikatakan sebagai dasar filsafati bangsa dan negara mengandung arti bahwa nilai-nilai yang terkandung didalam Pancasila merupakan nilai-nilai filsafati bangsa Indonesia, nilai-nilai yang hidup dan berkembang dikalangan bangsa Indonesia. Nilai-nilai yang tertuang di dalam Pancasila merupakan kristalisasi dari nilai-nilai hidup bangsa Indonesia yang religius, selalu menghargai harkat dan martabat manusia, komunalistik, kebersamaan musyawarah, mufakat dan berkeadilan.

⁶⁰ Budi Winarno, 2013, *Etika Pembangunan*, CAPS (Center For Academic Publishing Service), Yogyakarta hlm 19

⁶¹ Ibid

⁶² Haryatmoko, 2003, *Etika Politik dan Kekuasaan*, Kompas, Jakarta.

Nilai-nilai yang terkandung didalam sila pertama sampai dengan sila kelima merupakan cita-cita, harapan, dambaan bangsa Indonesia yang akan mewujudkan masyarakat yang tata tentrem, karta raharja, gemah ripah loh jinawi, dengan harapan untuk diwujudkan dalam tingkah laku dan perbuatan bangsa Indonesia.

Pancasila sebagai dasar filsafati negara serta sebagai filsafat hidup bangsa Indonesia pada hakekatnya merupakan suatu nilai-nilai yang bersifat sistematis. Oleh karena itu, sebagai suatu dasar filsafat maka sila-sila Pancasila suatu kesatuan yang bulat, hierarkhis dan sistematis. Dalam pengertian itulah maka sila-sila Pancasila merupakan suatu sistem filsafat maka kelima sila bukan terpisah-pisah dan memiliki makna sendiri-sendiri, melainkan memiliki esensi makna yang utuh.

Dasar pemikiran filosofis dari sila-sila Pancasila sebagai dasar filsafat negara adalah sebagai berikut: Pancasila sebagai filsafat bangsa dan negara Republik Indonesia, mengandung makna bahwa dalam setiap aspek kehidupan kebangsaan, kemasyarakatan persatuan, kerakyatan dan keadilan. Pemikiran filsafat kenegaraan bertolak dari suatu pandangan bahwa negara merupakan suatu persekutuan hidup manusia atau organisasi kemasyarakatan dalam hidup manusia (*legal society*) atau masyarakat hukum.⁶³

Eksistensi dari nilai-nilai Pancasila ini dalam negara kesatuan Indonesia adalah, bahwa negara merupakan suatu organisasi kesatuan bangsa Indonesia yang dibentuk oleh kelompok manusia yang berdasarkan pada kodrat dasar manusia yaitu manusia sebagai makhluk tuhan yang maha esa, pada hakekatnya bertujuan untuk mewujudkan harkat dan martabat manusia sebagai makhluk yang berbudaya atau

⁶³ Imam Soetikno, *Politik Agraria Nasional*, 1994, Gadjah Mada Press, Yogyakarta hlm 46

makhluk yang beradab yang selalu berusaha untuk mewujudkan persatuan dan kesatuan agar terdapat keserasian dan keharmonisan dalam kehidupan bermasyarakat. Terwujudnya persatuan dan kesatuan dalam suatu negara akan melahirkan rakyat sebagai bangsa yang hidup dalam suatu wilayah negara tertentu, sehingga haruslah mendasarkan pada nilai-nilai bahwa rakyat merupakan satu kesatuan. Dengan adanya persatuan dan kesatuan maka akan mewujudkan suatu persatuan dan kesatuan yang tangguh.

Nilai-nilai Pancasila sebagai dasar filsafat negara Indonesia pada hakekatnya merupakan sumber dari hukum dasar negara Indonesia. Sebagai sumber hukum dasar maka Pancasila merupakan suatu hukum dasar dan cita-cita moral yang luhur oleh pendiri negara yang mewakili seluruh bangsa Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945 dinyatakan secara yuridis formal sebagai dasar Negara, yang selanjutnya ditetapkan lagi didalam Ketetapan MPR Nomor XX/MPRS/1966. Nilai-nilai Pancasila yang tertuang didalam Pembukaan UUD 1945 berkedudukan sebagai pokok kaidah negara yang fundamental. Pancasila dalam sistem dan struktur hukum Indonesia dikatakan sebagai sumber dari segala sumber hukum tentunya nilai-nilai Pancasila harus mewarnai cita-cita hukum negara Indonesia, dalam arti norma-norma dan nilai-nilai yang terkandung didalam sistem hukum negara Indonesia harus mencerminkan nilai-nilai Pancasila.

3. Teori Bekerjanya Hukum Chambliss Seidman

Menganalisis mengenai pokok masalah yang menjadi kajian didalam sebuah penelitian dapat dilakukan dengan menggunakan teori. Teori pada hakikatnya adalah seperangkat konstruksi (konsep), batasan dan proposisi yang menyajikan suatu pandangan sistematis, tentang fenomena dan

merinci hubungan antar variabel, dengan tujuan menjelaskan dan memprediksi gejala itu. Teori juga berarti serangkaian asumsi, konsep, definisi proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial yang secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.⁶⁴ Oleh karena itu dalam bentuknya yang paling sederhana, suatu teori merupakan hubungan antara dua variabel atau lebih yang telah teruji kebenarannya⁶⁵

Hukum adalah untuk manusia⁶⁶ artinya suatu aturan hukum tidak dapat dilepas dari aspek manusia. Bahkan ia berpusat pada manusia karena esensi dan eksistensinya berpusat pada manusia (*antro pocentris*), dari, oleh dan untuk manusia. Ia berembrio dari kehendak, motif, ideal dan keprihatinan manusia. Ia dibuat oleh manusia dan dirumuskan dalam bahasa manusia yang hanya dapat dipahami oleh manusia. Ia dijalankan oleh manusia dan untuk melayani kepentingan manusia. Keyakinan dasar ini tidak melihat hukum sebagai sesuatu yang sentral dalam berhukum, melainkan manusialah yang berada di titik pusat perputaran hukum.⁶⁷

Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sesuai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti peraturan dan norma, melainkan juga jaminan atas perwujudan norma hukum tersebut kedalam praktik hukum. Dengan kata lain, adanya jaminan dilakukannya penegakan hukum (*law inforcement*) yang baik. Dengan demikian bekerjanya hukum bukan

⁶⁴ Burhan Ashofa, 2004, *Metode Penelitian Hukum*, Rieneka Cipta, Jakarta, hlm 19

⁶⁵ Soerjono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, UNI Press, Jakarta, hlm 126-127

⁶⁶ Satjipto Raharjo, 2007, *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit buku Kompas, Jakarta, hlm 151

⁶⁷ Bernard L Tanya, 2006, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Penerbit CV Kita, Surabaya

hanya merupakan fungsi perundang-undangnya saja, melainkan aktivitas birokrasi pelaksanaannya.⁶⁸

Hukum sebagai suatu ketertiban sosial (*legal order*) merupakan suatu kontrak sosial dari otoritas untuk mengontrol tingkah laku manusia yang disesuaikan dengan aturan yang sistematis dengan penetapan aturan tersebut secara teratur dan tertib. Dalam menjalankan aturan tersebut bila diperlu dipaksakan kepada masyarakat. Dalam pengertian hukum seperti ini memunculkan konsep hukum dan ketertiban (*Law and Order*).⁶⁹

Bekerjanya hukum hakekatnya merupakan implementasi hukum atau di Amerika digunakan juga istilah *law enforcement* atau *application* (penerapan hukum) dan di Belanda digunakan istilah *rechtstoepassing*, *rechtshandhaving*.⁷⁰

Black's Law Dictionary, memberikan arti enforcement adalah “ *The act or process of compelling compliance with a law, mandate, command degree, or agreement.*”⁷¹ Tugas penegakan hukum dijalankan oleh komponen eksekutif dan dilaksanakan oleh birokrasi dari eksekutif tersebut, sehingga sering juga disebut birokrasi penegakan hukum. Sejak negara mencampuri banyak bidang kegiatan dan pelayanan dalam masyarakat, maka campur tangan itu makin intensif. Tipe negara demikian dikenal sebagai *welfare state*. Eksekutif dengan birokrasinya merupakan bagian dari mata rantai untuk mewujudkan rencana yang tercantum dalam (peraturan) hukum yang menangani bidang-bidang tersebut.⁷²

⁶⁸ Achmad Ali, 2002, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Yasrif Watampone, Jakarta, hlm 97

⁶⁹ Munir Fuady, 2010, *Dinamika Teori Hukum*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta hlm 44

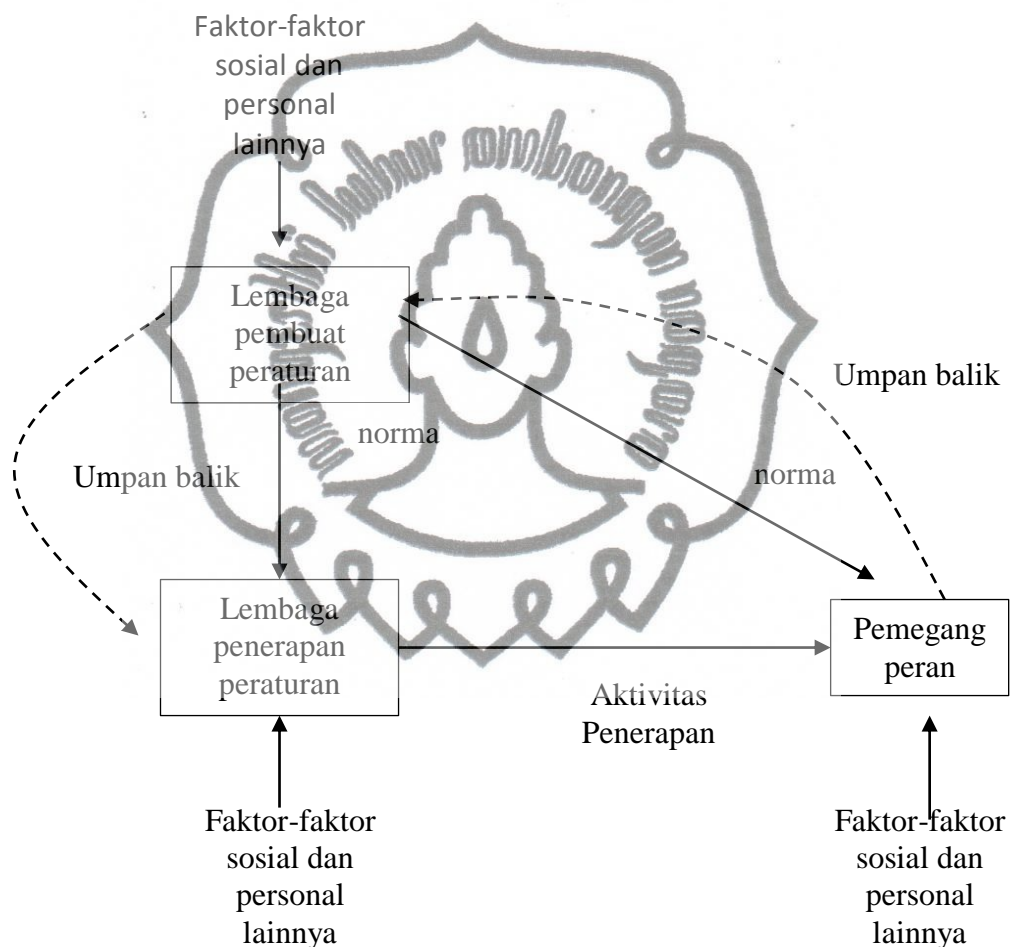
⁷⁰ Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung hlm 181

⁷¹ Bryan A. Garner, 2004, *Black's Law Dictionary*, Eighth Edition, St. Paul: west Publishing, hlm 569

⁷² Satjipto Rahardjo, Op Cit hlm 181

Seidman mencoba untuk menerapkan pandangan tersebut didalam analisisnya mengenai bekerjanya hukum didalam masyarakat. Model tentang bekerjanya hukum ini dilukiskannya kedalam bagan berikut :⁷³

Tentang bekerjanya hukum ini dilukiskannya di dalam bagan sebagai berikut :



Olehnya bagan itu diuraikan di dalam dalil-dalil sebagai berikut :

- (1) Setiap peraturan hukum memberitahu tentang bagaimana seorang pemegang peran (*role occupant*) itu diharapkan bertindak.
- (2) Bagaimana seorang pemegang peranan itu akan bertindak sebagai suatu respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-

peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga-lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya mengenai dirinya.

- (3) Bagaimana lembaga-lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan hukum yang ditujukan kepada mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan-umpan balik yang datang dari para pemegang peranan.
- (4) Bagaimana para pembuat undang-undang itu akan bertindak merupakan fungsi peraturan-peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik, ideologis dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan-umpan balik yang datang dari pemegang peranan serta birokrasi.

Dari kutipan di atas dapatlah diketahui, bahwa setiap anggota masyarakat sebagai pemegang peranan ditentukan tingkah-lakunya oleh pola peranan yang diharapkan daripadanya baik oleh norma-norma hukum maupun oleh kekuatan-kekuatan di luar hukum.

4. Moralitas Hukum (*legal Morality*)

a. Fuller

Lewat bukunya *The Morality of law*, fuller menyebut 2 jenis moralitas hukum yaitu moralitas eksternal dan moralitas internal. Moralitas Eksternal adalah masalah yang terkait isu-isu keadilan, Hak

Asasi Manusia, solidaritas dan empati terhadap kaum tertindas. Moralitas Internal berbicara tentang prinsip-prinsip hukum yang baik.⁷⁴

Fuller mengajukan satu pendapat untuk mengukur apakah kita pada suatu saat dapat berbicara mengenai adanya suatu sistem hukum. Ukuran tersebut diletakkannya pada 8 (delapan) asas yang dinamakannya *principles of legality*, yaitu :⁷⁵

- 1). Bersifat umum, suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan. Yang dimaksud disini adalah bahwa ia tidak boleh mengandung sekadar keputusan-keputusan yang bersifat ad hoc.
- 2). Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan.
- 3). Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut dan tentunya tiada penyalahgunaan perundang-undangan yang berlaku surut. Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu tidak ditolak, maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku. Membolehkan pengaturan secara berlaku surut berarti merusak integritas peraturan yang ditujukan untuk berlaku bagi waktu yang akan datang.
- 4). Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa di mengerti.
- 5). Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain
- 6). Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.

⁷⁴ <http://patriciairenepetty.blogspot.com/2016/05/teori-teori-ahli-filsafat-mengenai.html> diakses tanggal 23-10-2019 jam 23.30 WIB

⁷⁵ Satjipto, Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm 51

- 7). Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seseorang akan kehilangan orientasi.
- 8). Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaan sehari-hari.

Fuller sendiri mengatakan bahwa kedelapan asas yang diajukan itu sebetulnya lebih dari sekedar persyaratan bagi adanya suatu sistem hukum, melainkan memberikan pengkualifikasian sebagai suatu sistem hukum yang mengandung suatu moralitas tertentu. Kegagalan untuk menciptakan sistem yang demikian itu tidak hanya melahirkan sistem hukum yang jelek, melainkan sesuatu yang tidak bisa disebut sebagai sistem hukum sama sekali.⁷⁶

Moralitas internalnya Fuller lebih memperlihatkan sisi moralitas yang dituntut dalam *legal certainty* (kepastian hukum) Fuller tidak hanya menekankan ketersediaan aturan yang jelas-jelas saja, melainkan juga keharusan adanya jaminan prediktabilitas, kontinuitas (prinsip 8) dan akseptabilitas. Hukum *legitimate*, adalah hukum yang memiliki kepastian dan memiliki keutamaan-keutamaan bagi kepentingan manusia. Menurut Fuller kedaulatan hukum terletak pada keutamaan keadilan.⁷⁷

b. R Dworkin

Pandangan realitas yang diberikan oleh Hart pun merupakan kritikan terhadap keyakinan dworkin yang dipandang berlebih-lebihan atas imparsialitas hakim. Karena hakim dalam imparsialitas. Karena hakim dalam teori positif tidak lebih dari para politisi yang menjabat sebagai pembuat undang-undang. Oleh karenanya Hart menuduh

⁷⁶ Fuller, dalam Satjipto, Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung hlm 52

⁷⁷ Teori – Teori Ahli Filsafat Mengenai Ekstensi Moral Dalam Hukum
<http://patriciairenenetty.blogspot.com/2016/05/teori-teori-ahli-filsafat-mengenai.html> diakses tanggal 23-10-2019 jam 24.00 WIB

Dworkin sebagai pemimpi pemula yang tidak mau tahu atas apa yang terjadi di dunia nyata.⁷⁸

Teori penafsiran Ronald Dworkin⁷⁹ adalah *law as integrity*. 3 nilai yang sangat berkaitan dengan hukum sebagai integritas yaitu *justice*, *fairness* dan *procedural due process*. Nilai *fairness* : Prinsip-prinsip yang terkait dengan penghargaan terhadap hak rakyat sebagai pembuat hukum lewat wakil-wakilnya di parlemen. Nilai *justice*: Lebih menekankan pada kualitas hasil akhir suatu keputusan publik (dalam hal ini keputusan hakim dan berkaitan dengan prinsip keadilan yang fundamental). Nilai *procedural due process*: menuntut untuk menghormati prosedur-prosedur hukum yang sudah ada, baik saat menetapkan aturan-aturan baru, maupun saat hukum diterapkan pada kasus-kasus partikular. (berkaitan dengan prinsip kepastian hukum) Hukum sebagai integritas, menurut Dworkin adalah kesatuan dari 3 prinsip. Prinsip tidak bisa diabaikan dalam pengambilan keputusan hukum.

Hukum dalam teori Dworkin dipandang meliputi juga prinsip-prinsip hukum yang pada gilirannya menjustifikasikan peran moralitas dalam hukum. Perlu diperhatikan disini pengakuan akan keterlibatan antara moral dan hukum tidak menjadikan teori ini anti kebebasan.⁸⁰

⁷⁸ Pranoto Iskandar, Yudi Junaedi, 2011, Memahami Hukum Di Indonesia Sebuah Korelasi Antara Politik, Filsafat Dan Globalisasi, IMR Press Cianjur hlm 72 https://books.google.co.id/books?id=5JnrPLAqL1cC&pg=PA73&lpg=PA73&dq=teori+dworkin&source=bl&ots=8GbaxLY83_&sig=ACfU3U2CN4pZ2ETgegnaIESgWhWjAbuvDw&hl=en&sa=X&ved=2ahUKEwiNns7Q37LIhWCjeYKHawaA6UQ6AEwB3oECAkQAQ#v=onepage&q=teori%20dworkin&f=false diakses tanggal 23-10-2019 jam 23.25 WIB

⁷⁹ Teori-Teori Ahli, Opcit

⁷⁹ Pranoto Iskandar, Yudi Junaedi,, Opcit

⁸⁰ Pranoto Iskandar, Yudi Junaedi, 2011, Memahami Hukum Di Indonesia Sebuah Korelasi Antara Politik, Filsafat Dan Globalisasi, IMR Press Cianjur hlm 73 https://books.google.co.id/books?id=5JnrPLAqL1cC&pg=PA73&lpg=PA73&dq=teori+dworkin&source=bl&ots=8GbaxLY83_&sig=ACfU3U2CN4pZ2ETgegnaIESgWhWjAbuvDw&hl=en

5. Teori Sistem Hukum

Hukum yang menjadi pedoman tingkah laku anggota masyarakat terdiri dari sekumpulan kaidah-kaidah yang merupakan satu kesatuan sehingga merupakan suatu sistem kaidah atau sistem hukum. Sistem hukum seringkali juga memiliki arti yang sama dengan tata hukum.⁸¹

Pengertian dasar yang terkadang dalam sistem adalah⁸² (a) Sistem berorientasi pada tujuan, (b) Keseluruhan adalah lebih dari sekedar jumlah bagian-bagian (*wholism*), (c) Suatu sistem berinteraksi dengan sistem yang lebih besar, yaitu lingkungannya (*open system*), (d) Bekerjanya bagian – bagian dari sistem itu menciptakan sesuatu yang berharga, (e) Masing – masing bagian harus cocok satu sama lain, dan (f) Ada kekuatan pemersatu yang mengikat sistem itu (mekanisme kontrol).

Jadi tata hukum akan merupakan sebuah sistem jika tidak sekedar kumpulan kaidah,⁸³ tetapi memiliki sistematika kesatuan. Menurut teori *Stufenbau* dari Hans Kelsen bahwa sistem hukum itu merupakan suatu hierarki atau sistem pertanggung kaidah. Suatu perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah harus memiliki dasar pada kaidah hukum yang lebih tinggi sifatnya. Setiap kaidah hukum harus mencerminkan adanya sistem pertanggung semacam ini demikian seterusnya ke atas. Kaidah hukum yang tertinggi yang disebut konstitusi berdasarkan pada norma dasar yang disebut *grundnorm*⁸⁴. Norma dasar ini mengandung asas-asas hukum⁸⁵

<https://digilib.uns.ac.id/&sa=X&ved=2ahUKEwiNns7Q37LIhWCjeYKHawaA6UO6AEwB3oECAkQAO#v=onepage&q=teori%20dworkin&f=false> diakses tanggal 23-10-2019 jam 23.25 WIB

⁸¹ Soepomo, 1971, *Sistem Hukum Indonesia Sebelum Perang Dunia Kedua*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm.3

⁸² Satjipto Rahardjo, 1982, *Ilmu Hukum Alumni*, Bandung, hlm. 88-89

⁸³ Hans Kelsen, *Pure Theory of Law (Teori Hukum Murni)*, alih bahasa oleh Raisul Muttaqien, Cet. VI, Nusa Media 2008, hlm.243-244

⁸⁴ Ibid. hlm.244

⁸⁵ Asas hukum merupakan *ratio legis* bagi pembentukan norma – norma hukum dan sebagai dasar filosofi dari pembuatan peraturan perundang – undangan. Sebaliknya norma – norma hukum

yang sifatnya umum yang berupa nilai-nilai norma atau tuntutan etis yang akan menjadi dasar dari bangunan sistem hukum.

Menurut Purnadi Purbacaraka, asas-asas peraturan perundang-undangan antara lain ialah:⁸⁶

- a) Undang-undang tidak berlaku surut
- b) Undang-undang yang dibuat penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula (*lex superior derogate lex inferiore*)
- c) Undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan yang bersifat umum (*lex special derogate lex generate*)
- d) Undang-undang yang belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terlebih dahulu (*lex posterior derogate lex priori*)
- e) Undang-undang tidak dapat diganggu gugat

Pembentukan konstruksi hukum perundang-undangan, menurut Satjipto Rahardjo memerlukan 3 (tiga) persyaratan, yaitu:⁸⁷

- (1) Konstruksi harus mampu meliputi seluruh bidang hukum positif yang bersangkutan
- (2) Tidak boleh ada pertentangan logis di dalamnya
- (3) Bersahaja dan tidak dibuat-buat

Suatu peraturan perundang-undangan idealnya mengandung asas pembentukan dan asas materi muatan yang baik sehingga memiliki keselarasan dan keharmonisan antara ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam perundangan yang satu dengan lainnya. Menurut undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang- Undang

merupakan perwujudan dari asas hukumnya (Satjipto Rahardjo, 1982, Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, hlm.134)

⁸⁶ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, 1979, *Sendi – sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, Alumni, Bandung, hlm.55

⁸⁷ Satjipto Rahardjo, apc.cit, hlm.134-135

Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, setiap perundangan harus berlandaskan pada asas-asas sebagai berikut :

- 1) Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan :⁸⁸
 - a. Kejelasan tujuan;
 - b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
 - c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
 - d. Dapat dilaksanakan;
 - e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
 - f. Kejelasan rumusan, dan;
 - g. Keterbukaan;
- 2) Asas Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan :⁸⁹
 - a. Pengayoman;
 - b. Kemanusiaan;
 - c. Kebangsaan;
 - d. Kekeluargaan;
 - e. Kenusantara;
 - f. Bhineka tunggal ika;
 - g. Keadilan;
 - h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
 - i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
 - j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan⁹⁰ bertujuan untuk memberikan kepastian bagi semua pihak. Bahasa perundang-undangan

⁸⁸ Pasal 5 Undnag – undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang – undangan

⁸⁹ Ibid. Pasal 6 ayat (1)

⁹⁰ Peraturan Perundang – undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang

sangat berperan dalam mewujudkan unsur kepastian tersebut, sehingga corak bahasa perundang–undangan perlu bersifat bebas dari emosi, tanpa perasaan dan datar seperti rumusan matematik.

Kejelasan bahasa undang–undang akan diukur dari gaya penuturannya padat dan sederhana (istilah–istilah yang dipilih bersifat mutlak dan tidak nisbi, sehingga tidak menimbulkan perbedaan pendapat atau penafsiran). Kata dan kalimat dalam peraturan perundangan itu terbatas pada hal–hal yang nyata atau aktual dan menghindari hal–hal yang bersifat *metaforis* dan *hipotetis*. Bahasanya tidak terlalu tinggi karena peraturan ditujukan untuk semua lapisan. Masalah pokoknya tidak dikacaukan dengan kekecualian, pembatasan atau modifikasi, tidak mengandung argumentasi atau alasan terperinci, serta sangat penting diatur dan berwibawa.⁹¹

Proses pembentukan suatu perundang–undangan didalam masyarakat didasarkan pada dua kepentingan yang saling tarik menarik, yaitu kepentingan dari aspek ideal (dunia *sollen*) dan aspek kenyataan (dunia *sein*).⁹² Aspek ideal mengandung suatu asas, nilai atau cita–cita keadilan yang menuntut agar suatu bangunan hukum bersifat ideal. Sebaliknya, aspek kenyataan atau realitas mengandung tuntutan agar hukum itu mengikuti dan menyesuaikan dengan kondisi atau kenyataan riil yang ada di dalam masyarakat. Pembuatan peraturan perundangan perlu mempertimbangkan kedua aspek tersebut, sehingga pada akhirnya perundang–undangan itu berada dalam posisi tarik menarik atau tegangan di antara aspek ideal dan real.

berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang – undangan (Pasal 1 Undang – undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan)

⁹¹ Satjipto Rahardjo, *opc.cit*, hlm.124 – 125

⁹² *Ibid*, hlm

a. Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum

Menurut Ahmad M. Ramli, harmonisasi adalah upaya atau proses untuk merealisasi keselarasan dan keserasian asas dan sistem hukum sehingga menghasilkan peraturan (sistem hukum) yang harmonis.⁹³

Pengertian harmonisasi hukum, menurut Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) adalah “kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian hukum tertulis yang mengacu baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis maupun yuridis”.⁹⁴ Nilai filosofis dapat diartikan apabila kaidah hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi. Nilai yuridis yaitu apabila persyaratan formal terbentuknya peraturan perundang-undangan telah terpenuhi. Nilai sosiologis yaitu efektivitas atau hasil guna peraturan perundang-undangan dalam kehidupan masyarakat.⁹⁵ Nilai ekonomis yaitu substansi peraturan perundang-undangan hendaknya disusun dengan memperhatikan efisiensi dalam pelaksanaan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.⁹⁶

⁹³ Ahmad M Ramli, 2008, *Koordinasi dan Harmonisasi peraturan perundangan*, Makalah disampaikan pada Semiloka Keselamatan dan Kesehatan Kerja 2008, di Hotel Bimakarsa, Jakarta, tanggal 11-13 Maret 2008, hlm.4-5

⁹⁴ Moh Hasan Wargakusumah, dkk, 1996, *Perumusan Harmonisasi Hukum tentang metodologi harmonisasi hukum*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 1996. Definisi yang berbeda dikemukakan oleh Ten Bruggen De Waard bahwa harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang – undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, system hukum dan asas – asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralism hukum kalau memang dibutuhkan (Dalam L.M Gandhi, 1995, *Harmonisasi hukum menuju hukum responsive*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta 14 Oktober 1995.

⁹⁵ Sudikno Mertokusumo, 2005 *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.

⁹⁶ Arifin P. Soeria Atmadja, op.cit, hal.194-217

Ada 6 (enam) faktor yang menyebabkan disharmoni sebagai berikut:⁹⁷

- a) Pembentukan dilakukan oleh lembaga yang berbeda dan sering dalam kurun waktu yang berbeda.
- b) Pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang– undangan berganti–ganti baik karena dibatasi oleh masa jabatan, alih tugas atau penggantian.
- c) Pendekatan sektoral dalam pembentukan peraturan perundang– undangan lebih kuat disbanding pendekatan sistem.
- d) Lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang–undangan yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hukum.
- e) Akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang–undangan masih terbatas.
- f) Belum mantapnya cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang–undangan.

Selanjutnya disharmoni peraturan perundang–undangan dapat mengakibatkan :⁹⁸

- a. Terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya;
- b. Timbulnya ketidakpastian hukum
- c. Peraturan perundang–undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien
- d. Disfungsi hukum, artinya hukum tidak dapat berfungsi memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendali

⁹⁷Oka Mahendra, Harmonisasi Peraturan Perundang – Undangan, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html> diakses tanggal 22-10-2019 jam 20.25 WIB.

⁹⁸Ibid

sosial, penyelesaian sengketa dan sebagai sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur.

Sinkronisasi hukum adalah penyelarasan dan penyerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu. Maksud dari kegiatan sinkronisasi adalah agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi (suplementer), saling terkait, dan semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detail dan operasional materi muatannya⁹⁹.

Menurut Maria Farida Indrati,¹⁰⁰ untuk mendapatkan suatu peraturan perundang-undangan yang baik, maka sinkronisasi dan harmonisasi tidak hanya dilakukan dengan menyesuaikan dan menyelaraskan berbagai pengertian dan kalimat yang ada dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Sinkronisasi dan harmonisasi dalam pembentukan perundang-undangan perlu memperhatikan latar belakang dan konsep berfikir, serta sistem yang mempengaruhi pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut.

Salah satu cara untuk melakukan harmonisasi adalah melalui jalan rekonstruksi hukum.¹⁰¹ Rekonstruksi merupakan tindakan penataan ulang atau pembangunan kembali suatu sistem yang rusak,

⁹⁹ Inche Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Tesis, Surakarta: Universitas Sebelas Maret

¹⁰⁰ Ibid

¹⁰¹ Rekonstruksi (*reconstruction*) berarti menyusun kembali, membangun kembali, baik fakta atau idea, atau untuk menyusun model lagi, untuk menyusun ulang atau memperbaharui suatu gagasan atau mengembalikan elemen yang hilang atau rusak (to construct again, to rebuilt, either in fact or idea, or to remodel, to form again or anew as in the imagination or to restore again as an entity the thing wich was lost or destroyed (lihat Black, Henry Campbell, 1979, *Black's Law Dictionary*, Fifth Edition, St. Paul Minn, West Publishing o, hlm.1144)

baik hal yang bersifat faktual (*fact*) atau berupa gagasan (*idea*) agar menjadi baik kembali sesuai keadaan yang diharapkan. Langkah rekonstruksi hukum itu adalah untuk pembangunan kembali sistem hukum bidang tertentu dari keadaan yang ada (*existing*) menuju ke keadaan yang diharapkan lebih baik (*ideal*) sesuai dengan nilai-nilai, pandangan, pendekatan atau paradigma tertentu.

Kegiatan sinkronisasi¹⁰² berperan sangat penting untuk melakukan penyelarasan dan penyelerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengaturan suatu bidang tertentu. Kegiatan ini bertujuan untuk melihat adanya keselarasan antara peraturan yang satu dengan peraturan lainnya. Sinkronisasi dilakukan baik secara vertikal dengan peraturan di atasnya maupun secara horizontal dengan peraturan yang setara.¹⁰³

Sinkronisasi peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu: Pertama, sinkronisasi vertikal, yaitu yang dilakukan dengan melihat apakah suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu bidang tertentu tidak saling bertentangan peraturan perundang-undangan di atasnya yang mengatur mengenai bidang yang berkaitan.

Disamping harus memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan tersebut diatas, dalam sinkronisasi vertikal, harus juga diperhatikan kronologis tahun dan urutan nomor penetapan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

¹⁰² Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, sinkron berarti pada waktu yang sama, serentak, sejalan, sejajar, sesuai, selaras. Sinkronisasi yaitu perihal menyinkronkan, penyerentakan, dan sama juga dengan kata harmonisasi yaitu upaya mencari keselarasan (Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Cetakan Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2005)

¹⁰³ <http://www.penataanruang.net/ta/lapan04/P2/SinkronisasiUU/Bab4-pdf>

Kedua, sinkronisasi horizontal, yang dilakukan dengan melihat pada berbagai peraturan perundang–undangan yang sederajat dan mengatur bidang yang sama atau terkait. Sinkronisasi horizontal juga harus dilakukan secara kronologis, yaitu sesuai dengan urutan waktu ditetapkannya peraturan perundang–undangan yang bersangkutan, terutama yang mengatur mengenai suatu bidang yang sejenis.

B. KAJIAN PUSTAKA

1. Politik Hukum

Secara etimologis istilah politik hukum merupakan terjemahan dari istilah hukum Belanda *rechtspolitiek*, yang merupakan bentukan dari dua kata: *recht* dan *politiek*. Dalam bahasa Indonesia kata *recht* berarti hukum, sedangkan kata *politiek* didalamnya terkandung pula arti *belied*, yang biasanya diterjemahkan sebagai kebijaksanaan atau kebijakan (*policy*).¹⁰⁴

Kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip–prinsip untuk mengarahkan cara–cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.¹⁰⁵ Menurut Anderson kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi atau suatu persoalan,¹⁰⁶ sedangkan R Dye mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan. Pada dasarnya kebijakan memuat unsur maksud, tujuan, dan

¹⁰⁴ Marjanne Termorshuizen, 1999, *Kamus Hukum Indonesia – Belanda*, Djambatan, Jakarta, hlm 235

¹⁰⁵ Edi Suharto, 2012, *Analisis Kebijakan Publik Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial Dilengkapi contoh – contoh Naskah Kebijakan (Policy Paper)*, CV Alfabeta, Bandung

¹⁰⁶ Budi Winarno, 2005, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Cetakan Ketiga, PT Media Pressindo, Yogyakarta.

sasaran yang ingin dicapai atau dicita-citakan.¹⁰⁷ Kata kebijakan dalam konteks politik hukum adalah berkaitan dengan tindakan negara yang direncanakan untuk mencapai tujuan tertentu dan ditetapkan oleh negara untuk mencapai maksud, tujuan dan sasaran tertentu yang dicita-citakan dalam bidang hukum.¹⁰⁸

Politik berasal dari kata “*polis*” yang berarti negara kota. Politik ada hubungan khusus antara manusia yang hidup bersama. Dalam hubungan tersebut timbul hubungan aturan (hukum), kewenangan, kelakuan pejabat, legalitas keabsahan dan akhirnya kekuasaan.¹⁰⁹ Politik hukum secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijakan¹¹⁰ (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah mencakup pula pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum tersebut.¹¹¹ Padmo Wahjono, dalam bukunya Negara Indonesia berdasarkan atas hukum mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk atau isi hukum yang akan dibentuk.¹¹² Kata kebijakan berasal dari kata bijak yang berarti selalu menggunakan akal budinya, pandai dan mahir dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak tentang pemerintahan organisasi dan sebagainya khususnya dalam bidang hukum.¹¹³

¹⁰⁷ Budi winarno, OpCit 15

¹⁰⁸ Muhammad Akib, 2012, *Politik Hukum Lingkungan, Dinamika Dan Refleksinya Dalam Produk Hukum Otonomi Daerah*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta

¹⁰⁹ Rusadi Kantaprawira, 1985, *Sistem Politik Indonesia*, Sinar Baru, Bandung.

¹¹⁰ Haryatmoko, 2002, *Etika Politik dan Kekuasaan*, Penerbit buku Kompas, Jakarta, hlm 2

¹¹¹ M. Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, hlm 9

¹¹² Padmo Wahyono. 1983, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta hlm 160

¹¹³ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1989, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hal 115

Pendapat Padmo Wahyono tersebut masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan artikel di majalah forum keadilan, menyatakan politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hali ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakannya sendiri.¹¹⁴

Dari kedua pendapat tersebut Padmo politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara yang bersifat mendasar tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu, dengan demikian politik hukum menurut Patmo Wahjono, berkaitan dengan hukum yang berlaku di masa datang dan baru pada tahap cita-cita.¹¹⁵

Menurut Soedarto, politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.¹¹⁶

Teuku Mohammad Radhie mengartikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah hukum, perkembangan hukum yang akan dibangun.¹¹⁷

Sunaryati Hartono tidak secara eksplisit memberikan pengertian politik hukum, tetapi secara implisit pengertian politik hukum dapat ditangkap dari pernyataannya bahwa hukum sebagai alat dan secara praktis politik hukum merupakan alat atau sarana dan langkah yang

¹¹⁴ Padmo Wahjono, 1991, *Menyelidik Proses Terbentuknya Perundang – Undangan*, Forum Keadilan ,No. 29/1991 hlm 65

¹¹⁵ Imam Syaukoni A. Ahsin Thohari 2004, *Dasar – Dasar Politik Hukum*, PT Rajawali Grapindo, Jakarta, hal 26

¹¹⁶ Mashum Ahmad, 2009, *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Undang – Undang Dasar 1945*, Total Media, Yogyakarta

¹¹⁷ Moh. Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hal1

dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki untuk mencapai tujuan masyarakat yang dicita-citakan¹¹⁸

Pengertian ini selaras dengan Satjipto Rahardjo, yang mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat¹¹⁹ Lebih lanjut dikatakan beberapa pertanyaan mendasar yang timbul dalam studi politik hukum adalah: (1) tujuan apakah yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada ? (2) cara-cara apakah dan yang manakah yang paling baik untuk bisa dipakai untuk mencapai tujuan tersebut ? Termasuk didalamnya menyangkut persoalan pemilihan antara hukum tertulis atau tidak tertulis, antara sentralisasi dan desentralisasi; (3) kapankah waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan? dan (4) dapatkah dirumuskan suatu pola yang mapan yang bisa memutuskan kita dalam proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan ? Termasuk didalamnya proses untuk memperbarui hukum secara efisien dengan perubahan total ? Dengan perubahan bagian demi bagian?¹²⁰

Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah dan akan dilakukan politik hukum menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara, tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat. Dan kesemuanya itu diarahkan dalam rangka mencapai tujuan Negara yang dicita-citakan .¹²¹

¹¹⁸ C.F.G. Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung hal 1-2

¹¹⁹ Satjipto Rahardjo, Loc.Cit hal352

¹²⁰ Ibid

¹²¹ Menurut Frans Magnis – Suseno tujuan Negara adalah memajukan kepentingan masyarakat dalam kerangka keadilan, kebebasan dan solidaritas bangsa. Frans Magnis-Suseno, *Etika Politik*

Abdul Hakim Garuda Nusantara, menyatakan politik hukum sebagai kebijakan hukum yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintah negara tertentu, yang dapat meliputi:

- (1) pelaksanaan secara konsisten ketentuan hukum yang telah ada; (2) pembangunan hukum yang berintikan pembaruan atas hukum yang telah ada dan pembaruan hukum-hukum baru;
- (3) penegasan fungsi lembaga, penegak hukum serta pembinaan para anggotanya; dan
- (4) peningkatan kesadaran hukum masyarakat menurut elit pengambil kebijakan.¹²²

Politik hukum menurut Bagir Manan setidaknya mencakup politik pembentukan hukum dan politik penegakan hukum. Politik pembentukan hukum adalah kebijakan yang bersangkutan dengan penciptaan, pembaruan dan pengembangan hukum, yang mencakup:

- (1) kebijakan (pembentukan) perundang-undangan;
- (2) kebijakan (pembentukan) hukum yurisprudensi atau putusan hakim; dan
- (3) kebijakan terhadap peraturan tidak tertulis lainnya. Politik penegakan hukum adalah kebijakan yang bersangkutan dengan bidang peradilan, bidang pelayanan hukum.¹²³

Selanjutnya dikatakan politik hukum ada yang bersifat tetap (permanen) dan ada yang bersifat temporer. Politik hukum yang bersifat tetap adalah berkaitan dengan sikap hukum yang akan selalu menjadi dasar kebijakan pembentukan dan penegakan hukum. Sementara politik

¹²² Abdul Hakim G Nusantara, 1985, *Politik Hukum Nasional*, Makalah latihan Bantuan Hukum yang diselenggarakan Yayasan LBH Indonesia dan LBH Surabaya, September 1985

¹²³ Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, FH UII, Yogyakarta, hal180

hukum yang bersifat temporer adalah kebijakan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan.¹²⁴

Politik hukum menurut Imam Syaukani dan A. Ahsan Thohari , memberikan pemahaman bahwa politik hukum adalah rangkaian konsep dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak dalam bidang hukum.¹²⁵

Selanjutnya Politik hukum dapat diartikan sebagai serangkaian konsep, asas, kebijakan dasar dan pernyataan kehendak penguasa negara yang mengandung politik pembentukan hukum, politik pembentukan hukum, politik penentuan hukum dan politik penerapan serta penegakan hukum.¹²⁶ Dengan demikian menyangkut fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum untuk menentukan arah bentuk maupun isi hukum yang akan dibentuk, hukum yang berlaku diwilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun serta untuk mencapai suatu tujuan sosial.dengan demikian politik hukum berdimensi ius constitutum dan berdimensi ius constituendum.¹²⁷

Hukum sebagai kaidah atau norma sosial tidak terlepas dari nilai– nilai yang berlaku dalam suatu masyarakat, bahkan dapat dikatakan bahwa hukum itu merupakan pencerminan dan konkretisasi dari nilai– nilai yang pada suatu saat berlaku dalam masyarakat,¹²⁸ artinya hukum sedikit banyak akan selalu mengikuti tata nilai yang menjadi kesadaran bersama masyarakat tertentu dan berlaku secara efektif dalam mengatur kehidupan mereka hal yang sama terjadi juga dalam politik hukum.

¹²⁴ ibid.

¹²⁵ Imam Syaukani dan A Ahsin Thohari, 2008, Dasar-Dasar Politik Hukum, Raja Grafindo Persada Jakarta.hlm 89

¹²⁶ Samsul Wahidin, 2017, Politik Penegakan Hukum Di Indonesia, Pustaka Pelajar, Yogyakarta hlm 31

¹²⁷ Ibid

¹²⁸ Soerjono Soekanto, 1999 *Pokok – Pokok Sosiologi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal 14

Dalam konteks Indonesia, maka arah kebijakan hukum yang hendak dibangun dan dikembangkan selain dilanjutkan untuk menciptakan sistem hukum nasional juga yang lebih penting adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Inilah yang dimaksudkan oleh Bagir Manan sebagai salah satu bagian dari politik hukum yang bersifat tetap.¹²⁹ Penjelasan ini sejalan dengan pendapat Abdul Hakim Garuda Nusantara, yang mengatakan bahwa hukum yang hendak dibangun seyogyanya harus senantiasa mengacu kepada cita-cita masyarakat Indonesia yaitu tegaknya negara hukum yang demokratis dan berkeadilan sosial. Atas dasar pandangan yang demikian dikatakan bahwa politik hukum Indonesia sesungguhnya harus berorientasi pada cita-cita negara hukum yang didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi dan berkeadilan sosial dalam suatu masyarakat bangsa Indonesia yang bersatu sebagaimana yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945.¹³⁰

Menurut Sudjito, dalam ranah politik hukum membuat norma hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) wajib secara konsisten mendasarkan diri dan bersumber pada norma yang ada di atasnya.¹³¹

Lebih lanjut Adi Sulistiyono mengatakan bahwa suatu politik hukum yang tidak jelas akan menghasilkan kaidah-kaidah hukum dalam bentuk Undang-Undang dan peraturan-peraturan yang simpang siur dan tidak jelas tahap pelaksanaannya.¹³² Politik hukum yang demikian tidak

¹²⁹ Dikatakan oleh Bagir, bahwa politik hukum ada yang bersifat tetap (permanen) dan ada juga yang bersifat temporer. Politik hukum yang bersifat tetap adalah berkaitan dengan system hukum yang akan selalu menjadi dasar kebijakan pembentukan dan penegakan hukum. Sementara politik hukum yang bersifat temporer adalah kebijakan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhannya Lihat: Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, FH UII, Yogyakarta, hlm 180

¹³⁰ Abdul Hakim G Nusantara, 1988, *Politik Hukum Indonesia*, YLBHI, Jakarta, hlm 20

¹³¹ Sudjito, 2013, *Hukum Dalam Pelangi Kehidupan*, Tugu Jogja Pustaka, Yogyakarta, hlm 142

¹³² Adi Sulistiyono, 2008, *Negara Hukum, Kekuasaan, Konsep dan Paradigma Moral*, LPP dan UNS Press, Surakarta, hlm 52

akan mampu mewujudkan kepastian hukum, keadilan, dan kesejahteraan rakyat sebagai cita hukum negara kesejahteraan .

2. Penataan Ruang

a. Pengertian Tata Ruang

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan ruang, menjelaskan yang dimaksud dengan tata ruang adalah wujud struktural dan pola ruang. Adapun yang dimaksud dengan wujud struktural pemanfaatan ruang adalah susunan unsur-unsur pembentuk rona lingkungan alam, lingkungan sosial, lingkungan buatan yang secara hierarkis berhubungan satu dengan yang lainnya. Sedang yang dimaksud dengan pola pemanfaatan ruang meliputi pola lokasi, sebaran pemukiman, tempat kerja, industri, pertanian, serta pola penggunaan tanah perkotaan dan pedesaan, tata ruang tersebut adalah tata ruang yang direncanakan terbentuk secara alami, seperti aliran sungai, gua, gunung dan lain-lain¹³³

Penataan ruang sebagai ruang proses penataan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan satu kesatuan sistem yang tidak terpisahkan satu sama lainnya. Oleh karena itu, pemanfaatan ruang wilayah nasional. Baik sebagai wadah maupun sebagai sumber daya alam, perlu ditingkatkan upaya pengelolaannya secara bijaksana, berdaya guna, dan berhasil guna, sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya secara selaras, serasi, dan seimbang demi terwujudnya kesejahteraan rakyat.¹³⁴

¹³³ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, 2008. *Hukum tata ruang dalam konsep kebijakan otonomi daerah*. Bandung: Nuansa.

¹³⁴ Juniarso Ridwan , ibid

Perencanaan tata ruang dilakukan untuk menghasilkan rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang. Rencana umum tata ruang disusun berdasarkan pendekatan wilayah administratif dengan muatan substansi mencakup rencana struktur ruang dan rencana pola ruang. Rencana rinci tata ruang disusun berdasarkan pendekatan nilai strategis kawasan dan/atau kegiatan kawasan dengan muatan substansi yang dapat mencakup hingga penetapan blok dan sub blok peruntukan.¹³⁵

Lingkungan perencanaan tata ruang wilayah untuk tingkat Kabupaten terdapat dalam Pasal 25, Pasal 26, dan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan ruang. Penjelasan pada Pasal 26 Ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, Struktur ruang wilayah kabupaten merupakan gambaran sistem perkotaan wilayah kabupaten dan jaringan prasarana wilayah kabupaten yang dikembangkan untuk mengintegrasikan wilayah kabupaten selain untuk melayani kegiatan skala kabupaten yang meliputi sistem jaringan transportasi, sistem jaringan energi dan kelistrikan, sistem jaringan telekomunikasi, dan sistem jaringan sumber daya air, termasuk seluruh daerah hulu bendungan atau waduk dari daerah aliran sungai. Dalam rencana tata ruang wilayah kabupaten digambarkan sistem pusat kegiatan wilayah kabupaten dan perletakan jaringan prasarana wilayah yang menurut ketentuan pengelolaannya merupakan kewenangan pemerintah daerah kabupaten. Rencana struktur ruang wilayah kabupaten memuat rencana struktur ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang wilayah nasional dan rencana tata ruang wilayah provinsi yang terkait dengan wilayah kabupaten yang bersangkutan.

¹³⁵ Hasni, 2008, *Hukum Penataan Ruang Dan Penatagunaan Tanah*, PT Raja Grafindo, Rajawali Pers, Jakarta hal 129

b. Fungsi Ruang

Dalam penataan ruang, tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang.¹³⁶ Pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi: peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan untuk fungsi budidaya.

Pola ruang wilayah nasional merupakan gambaran pemanfaatan ruang wilayah nasional, baik untuk pemanfaatan yang berfungsi budidaya yang bersifat strategis nasional yang ditinjau dari berbagai sudut pandang akan lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional¹³⁷

Penataan ruang berdasarkan fungsi kawasan merupakan komponen dalam penataan ruang baik yang dilakukan berdasarkan wilayah administratif kegiatan kawasan maupun nilai strategis kawasan.¹³⁸ Dalam ruang terbagi menjadi 2 fungsi dalam kawasan yaitu wilayah dengan fungsi utama lindung atau budidaya¹³⁹

a). Kawasan Lindung

Merupakan kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan.¹⁴⁰ Yang termasuk dalam kawasan lindung adalah¹⁴¹

- 1). Kawasan yang memberikan perlindungan kawasan bawahannya antara lain, kawasan hutan lindung, kawasan bergambut, dan kawasan resapan air.

¹³⁶ UU No. 26 Tahun 2007, Op Cit, Pasal 1 angka 2

¹³⁷ Penjelasan Pasal 20 ayat 1 huruf c UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

¹³⁸ Ibid, Pasal 5 ayat 2 UUPR

¹³⁹ Penjelasan UU No. 32 Tahun 2009, OpCit, Pasal angka 3

¹⁴⁰ Undang- Undang Nomor 26 Tahun 2007, OpCit Pasal 1 Angka 21

¹⁴¹ Penjelasan UU No.26 Tahun 2017 Op Cit Pasal 5 Angka 2

- 2). Kawasan perlindungan setempat, antara lain sempadan pantai, sempadan sungai, kawasan sekitar danau/waduk dan kawasan sekitar mata air.
 - 3). Kawasan suaka alam dan cagar budaya, antara lain kawasan alam, kawasan suaka alam laut dan perairan lainnya. Kawasan pantai berhutan bakau, taman nasional, taman hutan raya, taman wisata alam, cagar alam, suaka margasatwa, serta kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan.
 - 4). Kawasan rawan bencana alam, antara lain kawasan rawan letusan gunung berapi, kawasan rawan gempa bumi, kawasan rawan longsor, kawasan rawan gelombang pasang dan kawasan rawan banjir.
 - 5). Kawasan lindung lainnya, misalnya taman buru, cagar biosfer, kawasan perlindungan plasma nutfah, kawasan pengungsian satwa, dan terumbu karang.
- b). Kawasan budidaya

Merupakan kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan.¹⁴²

Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan budidaya, dilakukan dalam fungsi–fungsi sebagai berikut:¹⁴³

1. Fungsi Pengawasan dimaksudkan untuk menghindari terjadinya konflik pemanfaatan ruang.
2. Fungsi pengawasan dimaksudkan untuk menghindari terjadinya konflik pemanfaatan ruang.

¹⁴² Undang-Undang Nomor .26 Tahun 2007, Opcit Pasal 1 angka 22

¹⁴³ Rahardjo Adisasmita, 2013, *Pembangunan Kawasan dan Tata Ruang*, Graha Ilmu, Yogyakarta

3. Fungsi penertiban adalah merupakan tindakan penyelesaian dari rencana–rencana pemanfaatan ruang yang telah diarahkan.

Adapun tujuan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan dengan fungsi pengawasan dan penertiban adalah sebagai berikut :

1. Mewujudkan pemanfaatan ruang yang telah di tetapkan
2. Untuk mengakomodasikan kebutuhan ruang yang dinamis secara optimal berdaya guna, serasi dan berkelanjutan. Hasil pemantauan dan evaluasi bermaksud untuk mengetahui tingkat pemanfaatan dan permasalahan yang ada dalam pemanfaatan ruang kawasan budidaya di Kabupaten, sehingga akan menjadi input atau laporan bagi pemerintah kabupaten untuk ditindak lanjuti dengan kegiatan–kegiatan penertiban sebagai berikut:¹⁴⁴
 - a. Mengarahkan lokasi kegiatan untuk kegiatan budidaya melalui mekanisme perizinan pemanfaatan ruang.
 - b. Melarang atau melakukan pencegahan terhadap kegiatan budidaya yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.
 - c. Membatasi kegiatan lain yang sudah ada, dimana kegiatan tersebut sudah tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

Kawasan budidaya merupakan kawasan yang terus tumbuh dan berkembang dengan cepat dan rentan terhadap perubahan karena terkait dengan cara–cara eksploitasi dan pengelolaan sumber daya alam. Penanganan kawasan budidaya dapat dilakukan dengan:¹⁴⁵

1. Peningkatan kinerja pembangunan kawasan dengan melengkapi infrastruktur kawasan untuk mendukung peningkatan produksi.
2. Penataan lingkungan permukiman.

¹⁴⁴ ibid

¹⁴⁵ Rahardjo Adisasmita, Opcit hlm 90-91

3. Prioritas pengembangan tanaman budidaya melalui intensifikasi rehabilitasi dan ekstensifikasi dan memungkinkan untuk kelestarian tata air dan tanah.
4. Pengembangan budidaya perikanan tambak dan laut dengan terus mendorong penerapan teknologi tepat guna dalam berbagai usaha budidaya perikanan.
5. Pengendalian dan pengaturan pemanfaatan lahan pada kawasan budidaya serta menghindari konflik kepentingan antar sektor.

Berdasarkan potensi, kesesuaian lahan dan kemampuan lahan, sektor pertanian yang dapat dikembangkan di wilayah kabupaten terdiri dari sub sektor pertanian pangan, sub sektor perkebunan, sub sektor peternakan dan sub sektor perikanan, untuk itu perlu adanya arahan pemanfaatan ruang untuk pengembangan kawasan/sub kawasan dalam jangka panjang.

Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan budidaya adalah sebagai berikut:

1. Pemantauan.
 - a. Legalitas kegiatan budidaya ditinjau dari dimensi pemanfaatan ruang
 - b. Eksistensi kegiatan budidaya terhadap orientasi pemanfaatan ruang
2. Evaluasi kawasan budidaya
 - a. Mengevaluasi kegiatan budidaya yang ada apakah sudah melalui prosedural dimensi keruangan
 - b. Mengevaluasi suatu kegiatan budidaya apakah konsisten atau terdapat relevansi terhadap peruntukan pemanfaatan ruang yang telah ditetapkan.

Kriteria untuk mendelinasi kawasan/sub kawasan budidaya secara umum lebih didasarkan pada faktor kesesuaian lahan dan kemampuan lahan untuk dikembangkan. Klasifikasi kawasan budidaya dikaitkan dengan fungsi utama pemanfaatan ruangnya dalam menampung kebutuhan penduduk, baik untuk kegiatan produktif maupun permukiman.

Untuk mewujudkan pengembangan kawasan pertanian tanaman pangan (lahan basah dan kering) sesuai dengan potensi, kebijakan pemanfaatan ruang yang ditempuh adalah :

- a) Perluasan areal persawahan baru/pertanian tanaman pangan lahan basah.
- b) Pengembangan prasarana pengairan untuk mendukung pengembangan pertanian tanaman pangan lahan basah.
- c) Pengendalian kegiatan lain yang mengonversi lahan pertanian (alih fungsi lahan) yang relatif subur dan potensial secara tegas.

c. Tugas dan wewenang Negara

Tugas negara adalah menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang mana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara 1945. Yang menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹⁴⁶ Penguasaan dan penggunaan kekayaan alam ini menjadi tugas negara untuk mengaturnya dalam mensejahterakan rakyatnya yang mana menjadi tugas negara dalam mengatur penggunaan ruang bumi agar serasi dan seimbang dengan konsep

¹⁴⁶ Pasal 33 ayat (3) Undang – Undang Dasar 1945

pembangunan berwawasan lingkungan sebagai ujung tombak dalam pelestarian lingkungan .

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud diatas , yaitu negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk menyusun Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Pemerintah memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten untuk mengatur tata ruang di wilayah masing-masing. Tugas pemerintah dalam penataan ruang tertuang dalam Pasal 8 Undang-Undang Penataan Ruang bahwa wewenang Pemerintah dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:¹⁴⁷

(1) Wewenang Pemerintah dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:

- a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional, provinsi, dan kabupaten/kota;
- b. pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional;
- c. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional; dan
- d. kerja sama penataan ruang antar negara dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antar provinsi.

(2) Wewenang Pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang nasional meliputi:

- a. perencanaan tata ruang wilayah nasional;

¹⁴⁷ Pasal 8 Undang – Undang NO. 26 Tahun 2007 tentang Penataan ruang

- b. pemanfaatan ruang wilayah nasional; dan
- c. pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional.

Pasal 10 Undang–Undang Penataan Ruang menyatakan :

(1) Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:

- a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi dan kabupaten/kota;
- b. pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi;
- c. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi; dan
- d. kerja sama penataan ruang antar provinsi dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antar kabupaten/kota.

(2) Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:

- a. perencanaan tata ruang wilayah provinsi;
- b. pemanfaatan ruang wilayah provinsi; dan
- c. pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi.

Pasal 11 Undang–Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyatakan bahwa :

(1) Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:

- a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota;

- b. pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
- c. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan
- d. kerja sama penataan ruang antar kabupaten/kota.

(2) Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:

- a. perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota;
- b. pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
- c. pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.

Pemerintah dalam rangka melakukan pengendalian dan pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional dapat melakukan pendelegasian kewenangan kepada Pemerintah Daerah. Pendelegasian kewenangan tersebut dapat dilakukan melalui dekonsentrasi dan atau tugas pembantuan.

3. Hak Milik Atas Tanah .

Hak menguasai negara merupakan pelimpahan tugas bangsa, dalam hak bangsa Indonesia yaitu untuk melaksanakan pengaturan dan pimpinan penguasaan atas tanah termasuk juga sumber daya alam yang terkandung didalam tanah.¹⁴⁸

Hak tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk *berbuat sesuatu* mengenai tanah yang dihaki. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA hak atas tanah yaitu: “wewenang

¹⁴⁸ Boedi Harsono, 2018, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang- Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta hlm 206

untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang atau ketentuan peraturan hukum yang lebih tinggi”¹⁴⁹

Dalam Perspektif hukum tanah nasional, hak menguasai negara, terdapat dalam jenjang tata susun atau hierarki hak penguasaan atas tanah antara lain:¹⁵⁰ hak bangsa Indonesia, hak menguasai negara, hak ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat, hak-hak Perorangan.

Di dalam ketentuan Pasal 4 UUPA ditentukannya bermacam-macam hak atas tanah yang berasal dari hak menguasai oleh negara, dan Pasal 16 yaitu berupa (1) hak milik; (2) hak guna usaha; (3) hak guna bangunan; (4) hak pakai; (5) hak sewa; (6) hak membuka tanah; (7) hak memungut hasil hutan; (8) hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53 UUPA (hak pengelolaan, hak milik satuan rumah susun, hak tanggungan atas tanah, hak guna ruang tanah dan lain-lain)¹⁵¹

Seseorang atau badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah, oleh UUPA dibebani kewajiban untuk mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif serta wajib pula memelihara termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakan tanah tersebut.

Selain itu, UUPA juga menghendaki supaya hak atas tanah yang dipunyai oleh seseorang atau badan hukum tidak boleh dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi dengan sewenang-wenang tanpa menghiraukan kepentingan masyarakat umum atau dengan kata lain semua

¹⁴⁹ Rusmadi Murad. 2013. *Administrasi Pertanahan*. Mandar Maju. Bandung

¹⁵⁰ Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta hlm 206.

¹⁵¹ Rusmadi Murad, Loc Cit hlm 83

hak atas tanah tersebut harus mempunyai fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA yang menyatakan bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.

Berdasarkan hal tersebut maka terkait dengan kepemilikan hak atas tanah terdapat persamaan antara laki-laki maupun perempuan mempunyai mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”.¹⁵² Dalam kepemilikan tersebut terdapat bermacam-macam hak atas tanah antara lain adalah hak milik.

Hak milik merupakan hak turun menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atau badan hukum atas tanah dengan mengingat fungsi sosial. Berdasarkan penjelasan Pasal 20 UUPA disebutkan bahwa sifat-sifat dari hak milik yang membedakannya dengan hak-hak lainnya. Hak milik merupakan hak yang terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, yang memberikan kewenangan kepada pemiliknya untuk memberikan kembali suatu hak lain diatas bidang tanah.

Sebagai hak yang paling kuat atas tanah, yang memberikan kewenangan kepada pemiliknya untuk memberikan kembali suatu hak lain diatas bidang tanah hak milik yang dimilikinya tersebut (dapat berupa hak guna bangunan atau hak pakai, dengan pengecualian hak guna usaha (yang hampir sama dengan kewenangan negara sebagai penguasa, untuk memberikan hak atas tanah kepada warganya. Hak ini meskipun tidak sama tetapi dapat dikatakan mirip dengan *eigendom* atas tanah menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang memberi kewenangan yang

¹⁵² Pasal 9 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria .

paling luas kepada pemiliknya dengan ketentuan harus memperhatikan Pasal 6 Undang–Undang pokok agraria.¹⁵³

Subyek hak milik atau yang dapat mempunyai hak milik menurut UUPA adalah sebagai berikut :

1).Perseorangan

Hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik (Pasal 21 ayat (1) UUPA)

2). Badan–badan hukum (Pasal 21 ayat (2) UUPA)

Adapun berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang penunjukan badan–badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, badan–badan hukum yang dapat mempunyai tanah dengan status hak milik adalah :

- a) bank–bank yang didirikan oleh negara (bank negara)
- b) koperasi pertanian yang didirikan berdasarkan Undang–Undang No, 79 tahun 1958
- c) badan hukum keagamaan yang ditunjuk oleh menteri Pertanian/ Agraria setelah mendengar Menteri Agama
- d) badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Sosial .

Hak milik dapat terjadi melalui beberapa cara yaitu menurut Pasal 22 UUPA adalah :

1) Hak milik atas tanah yang terjadi menurut hukum adat.

Terjadinya hak milik atas tanah yang dilakukan melalui pembukaan tanah (pembukaan hutan) atau terjadi karena timbulnya lidah tanah.

Adapun yang dimaksud dengan pembukaan tanah adalah pembukaan tanah (hutan) yang dilakukan secara bersama–sama dengan

masyarakat hukum adat yang dipimpin oleh ketua adat melalui tiga sistem penggarapan yaitu matok sirah, matok galeng, matok sirah gilir galeng dan sistem bluburan. Sedangkan lidah tanah yaitu pertumbuhan tanah di tepi sungai danau atau laut, tanah yang tumbuh demikian itu dianggap menjadi kepunyaan orang yang memiliki tanah yang berbatasan. Hak milik atas tanah terjadi karena penetapan pemerintah

Hak milik atas tanah ini berasal dari tanah negara, yang dilakukan melalui permohonan pemberian hak milik atas tanah oleh pemohon, dengan memenuhi prosedur dan persyaratan yang telah ditentukan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPNRI). Apabila semua persyaratan yang telah ditentukan dipenuhi oleh pemohon, maka Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia atau pejabat dari Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang diberi pelimpahan kewenangan menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH). SKPH ini wajib didaftarkan oleh pemohon kepada Kepala kantor pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah dan diterbitkan sertifikat hak milik sebagai tanda bukti hak. Pendaftaran SKPH menandai lahirnya Hak Milik atas tanah.

2) Hak milik atas tanah terjadi karena ketentuan undang-undang

Hak milik atas tanah ini terjadi karena undang-undang lah yang menciptakannya, sebagaimana diatur dalam Pasal I, Pasal II, dan Pasal VII ayat (1) Ketentuan-ketentuan konversi UUPA, yaitu :eigendom atas tanah, hak agrarich eigendom, hak milik yaysan, hak andarbeni, hak atas druwe, hak atas druwe desa, hak jesini, hak

grant sultan ,landerijenbezitrecht, altijddurendeerpacht, hak usaha atas bekas tanah partikelir, hak gogolan, hak pekulen, hak sanggan.

Selama dan sepanjang pemegang haknya pada saat ketentuan konversi ini berlaku adalah warga negara Indonesia tunggal, akan dikonversikan menjadi hak milik menurut konsepsi undang–undang pokok agraria.

Hak milik atas tanah juga dapat terjadi melalui 2 cara yaitu :

1. Secara originair

Terjadinya hak milik atas tanah untuk pertama kalinya menurut hukum adat, penetapan pemerintah dan karena undang–undang

2. Secara derivatif

Suatu subyek hukum memperoleh tanah dari subyek hukum lain yang semula sudah berstatus tanah hak milik, misalnya jual beli, tukar menukar, hibah, pewarisan.¹⁵⁴

4. Perubahan Penggunaan Tanah (Alih Fungsi Tanah)

- a. Pendahuluan

Tanah mempunyai fungsi sosial dan pemanfaatannya harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat, untuk itu perlu terus dikembangkan rencana tata ruang dan tata guna tanah secara nasional sehingga pemanfaatan tanah dapat terkoordinasi antara berbagai jenis penggunaan tanah dengan tetap memelihara kelestarian alam dan lingkungan serta mencegah penggunaan tanah yang merugikan kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan. Disamping itu perlu dilanjutkan penataan kembali penggunaan, penguasaan dan kepemilikan tanah termasuk pengalihan hak atas tanah.

¹⁵⁴ Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria* Kencana Prenada Media Group, Jakarta hlm 98

Perubahan penggunaan tanah pertanian ke penggunaan non pertanian memang menjadi sebuah fenomena di masyarakat seiring dengan lajunya pembangunan di segala bidang kehidupan. Perubahan penggunaan tanah menjadi sesuatu yang patut mendapatkan perhatian, karena banyak daerah hijau (*green belt*) telah menjadi daerah industri, perdagangan, permukiman. Keadaan ini berpengaruh terhadap kehidupan dan lingkungan pedesaan.¹⁵⁵

Desakan kebutuhan lahan untuk pembangunan begitu kuat, sementara luas lahan terbatas. Selama ini lahan pertanian mempunyai *land rent* yang rendah dibanding sektor lain, akibatnya lahan pertanian secara terus menerus akan mengalami konversi lahan ke non pertanian. Padahal lahan pertanian (sawah) selain mempunyai nilai ekonomi sebagai penyangga kebutuhan pangan, juga berfungsi ekologi seperti mengatur tata air, penyerapan karbon di udara dan sebagainya. Konversi lahan ini akan menimbulkan dampak buruk bagi lingkungan.¹⁵⁶

Banyak faktor yang membuat tanah pertanian semakin lama semakin berkurang, hal ini terjadi disebabkan karena banyak faktor yang mendorong terjadinya hal tersebut, seperti dikatakan oleh Nguyen Van Suu yaitu *Agricultural land per capita continues to decrease for various reasons, including demographic increase and agricultural land appropriation. This is not to mention the increased application of machines, new varieties of seeds, fertilizers, and chemicals alongside the development of irrigation systems that have not only improved*

¹⁵⁵ Bintarto R, 1984, *Urbanisasi dan Permasalahannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal 37

¹⁵⁶ Hariyanto. 2010. "Pola dan Intensitas Konversi Lahan Pertanian di Kota Semarang Tahun 2000-2009." *Jurnal Geografi - FIS UNNES* Volume 7 Nomor 1

*agricultural productivity but also increasingly reduced the size of the labor force required on a given area of farm land.*¹⁵⁷

Alih fungsi lahan sendiri dapat diartikan sebagai suatu proses yang disengaja oleh manusia (*anthropogenic*) dengan perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negatif (masalah) terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri.

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 dan peningkatan kebutuhan tanah untuk kegiatan pembangunan telah merubah struktur pemilikan dan penggunaan tanah secara terus menerus. Perkembangan struktur industri 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 perumahan yang jumlahnya jauh lebih besar.¹⁵⁸

Selain itu, disebabkan oleh beberapa faktor yaitu: pertama faktor eksternal; merupakan faktor yang disebabkan oleh adanya dinamika pertumbuhan perkotaan, kedua faktor internal; faktor ini lebih melihat sisi yang disebabkan oleh kondisi sosial ekonomi, ketiga faktor kebijakan; yaitu aspek regulasi. Pada perubahan penggunaan lahan dalam pelaksanaan pembangunan tidak dapat dihindari. Perubahan

¹⁵⁷.Nguyen Van Suu. 2009. "Agricultural Land Conversion And Its Effects On Farmers In Contemporary Vietnam." *European Journal of Anthropology* 54.

¹⁵⁸ Adi Sasono dalam Ali Sofyan Husein, 1995, *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hal 1

tersebut terjadi karena dua hal, pertama adanya keperluan untuk memenuhi kebutuhan penduduk dan meningkatnya tuntutan akan mutu kehidupan yang lebih baik. Dalam hal ini alih fungsi lahan yang terjadi di Indonesia bukan hanya karena peraturan perundang-undangan yang tidak efektif, tetapi juga didukung oleh “tidak menarik” nya sektor pertanian itu sendiri. Langka dan mahalnya pupuk, alat-alat produksi lainnya, tenaga kerja pertanian yang semakin sedikit, serta diperkuat dengan harga hasil pertanian yang fluktuatif.¹⁵⁹

Setiap kebijakan yang diambil baik oleh pemerintah maupun perorangan pasti memiliki dampak yang ditimbulkan baik itu dampak negatif ataupun dampak positif, sama dengan alih fungsi lahan pertanian, memiliki berbagai macam dampak bagi kehidupan manusia, yaitu :

1. Berkurangnya lahan pertanian

Dengan adanya alih fungsi lahan menjadi non pertanian, maka otomatis lahan pertanian menjadi semakin berkurang. Hal ini tentu saja memberi dampak negatif di berbagai bidang baik secara langsung maupun tidak langsung.

2. Menurunnya produksi pangan nasional

Akibat lahan pertanian yang semakin sedikit, maka hasil produksi juga akan terganggu. Dalam skala besar, stabilitas pangan nasional juga akan sulit tercapai. Mengingat jumlah penduduk yang semakin meningkat tiap tahunnya sehingga kebutuhan pangan juga bertambah, namun lahan pertanian justru semakin berkurang.

¹⁵⁹ I Gusti Jaya Wiraraja. 2015. *“Dampak Alih Fungsi Lahan Sawah Petani Pemilik Terhadap Kehidupan Rumah Tangganya, di Kawasan Desa Pemecutan Kelod,*

3. Mengancam keseimbangan ekosistem

Dengan berbagai keanekaragaman populasi di dalamnya, sawah atau lahan-lahan pertanian lainnya merupakan ekosistem alami bagi beberapa binatang. Sehingga jika lahan tersebut mengalami perubahan fungsi, binatang-binatang tersebut akan kehilangan tempat tinggal dan bisa mengganggu ke pemukiman warga. Selain itu, adanya lahan pertanian juga membuat air hujan dimanfaatkan dengan baik sehingga mengurangi risiko penyebab banjir saat musim penghujan.

4. Sarana prasarana pertanian menjadi tidak terpakai

Untuk membantu peningkatan produk pertanian, pemerintah telah mengalokasikan biaya untuk membangun sarana dan prasarana pertanian. Dalam sistem pengairan misalnya, akan banyak kita jumpai proyek-proyek berbagai jenis irigasi dari pemerintah mulai dari membangun bendungan, membangun drainase, serta infrastruktur lain yang ditujukan untuk pertanian, sehingga jika lahan pertanian tersebut beralih fungsi, maka sarana dan prasarana tersebut menjadi tidak terpakai lagi.

5. Banyak buruh tani kehilangan pekerjaan

Buruh tani adalah orang-orang yang tidak mempunyai lahan pertanian melainkan menawarkan tenaga mereka untuk mengolah lahan orang lain yang butuh tenaga, sehingga jika lahan pertanian beralih fungsi dan menjadi semakin sedikit, maka buruh-buruh tani tersebut terancam akan kehilangan mata pencaharian mereka.

6. Harga pangan semakin mahal

Ketika produksi hasil pertanian semakin menurun, tentu saja bahan-bahan pangan di pasaran akan semakin sulit dijumpai. Hal

ini tentu saja akan dimanfaatkan sebaik mungkin bagi para produsen maupun pedagang untuk memperoleh keuntungan besar. Maka tidak heran jika kemudian harga-harga pangan tersebut menjadi mahal.

7. Tingginya angka urbanisasi

Sebagian besar kawasan pertanian terletak di daerah pedesaan, sehingga ketika terjadi alih fungsi lahan pertanian yang mengakibatkan lapangan pekerjaan bagi sebagian orang tertutup, maka yang terjadi selanjutnya adalah angka urbanisasi meningkat. Orang-orang dari desa akan berbondong-bondong pergi ke kota dengan harapan mendapat pekerjaan yang lebih layak. Padahal bisa jadi setelah sampai di kota keadaan mereka tidak berubah karena persaingan semakin ketat.¹⁶⁰

b. Perizinan Perubahan Penggunaan tanah

Perubahan penggunaan tanah dari pertanian ke penggunaan non pertanian secara yuridis telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya di kuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dasar kebijakan pemanfaatan sumber daya alam yang termaktub dalam Pasal 33 ayat (3) lebih lanjut diatur dalam UUPA, Secara eksplisit pasal-pasal yang terkait dengan perubahan penggunaan lahan pertanian ke non pertanian belum diatur tetapi secara implisit diatur dalam UUPA yaitu dalam ketentuan Pasal 2, Pasal 6, Pasal 10, Pasal 14 dan Pasal 15.

¹⁶⁰ Anwar Ta'le. 2017. <http://gempitanews.com/detailpost/7-dampak-alih-fungsi-lahan-pertanian> diakses tanggal 24 Oktober 2017

Pengawasan pemanfaatan ruang dilaksanakan melalui pemantauan, pelaporan dan evaluasi dengan mengacu pada Ketetapan Rencana Kota. Ketetapan Rencana Kota adalah peta rencana lokasi tertentu kedalam skala 1 : 10000 yang menggambarkan informasi, pemanfaatan ruang yang selanjutnya digunakan sebagai pedoman pembangunan fisik kota. Evaluasi kesesuaian rencana tata ruang terhadap pemanfaatan ruang dan perizinan yang dimiliki. Salah satu hasil evaluasi adalah rumusan rekomendasi, yakni saran tindak lanjut terhadap kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Perizinan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang terutama Izin mendirikan ruang.

Perizinan merupakan bagian atau produk dari Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) yang mempunyai sifat norma hukum individual-konkrit. Secara umum sifat norma hukum dapat digolongkan menjadi empat (4) macam sifat norma hukum, yaitu :

1. Norma hukum umum abstrak
2. Norma individual konkrit
3. Norma umum konkrit
4. Norma individual abstrak.

Keputusan-keputusan dalam rangka ketentuan-ketentuan larangan dan atau ketentuan perintah merupakan keputusan yang paling biasa dan yang paling penting adalah perizinan. Sistemnya adalah bahwa undang-undang melarang suatu tindakan tertentu dan atau tindakan-tindakan tertentu yang saling. Larangan ini tidak dimaksudkan secara mutlak, namun untuk dapat bertindak dan

mengendalikan masyarakat dengan cara mengeluarkan izin, khususnya dengan menghubungkan peraturan-peraturan pada izin itu.¹⁶¹

Izin (*vergunning*) adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Izin dapat juga diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan atau pembebasan dari suatu larangan.¹⁶²

Pengertian izin menurut Utrecht adalah bilamana pembuat peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkrit, maka perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).¹⁶³

Menurut Sjachran Basah yang dikutip dalam bukunya Ridwan HR izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkrit berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh kekuatan peraturan perundang-undangan, sedangkan Bagir Manan menyebutkan bahwa izin dalam arti luas adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan yang secara umum dilarang¹⁶⁴

Maksud dari pada izin itu adalah untuk menjamin agar warga negara bertindak sesuai dengan peraturan. Oleh karenanya keharusan untuk mendapatkan izin adalah suatu kebijaksanaan pemerintah dalam mengatur warganya, akan tetapi apabila ternyata seseorang telah bertindak

¹⁶¹ Philipus M Hadjon et al, 1987, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (introduction to the Indonesian Administrative law), Gadjah Mada University Press, cetakan kelima, Yogyakarta.

¹⁶² Adrian Sutedi, 2010, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta

¹⁶³ Bachsan Mustafa, 2001, *Sistem Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Pertama, PT Citra Aditya Bakti, hlm 132

¹⁶⁴ Ridwan HR, 2010, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta hlm 207

tidak sesuai dengan izin yang diberikan hal ini dapat dianggap pelanggaran dan dapat dikenakan *straf sanctie*.¹⁶⁵

Secara umum tujuan dan fungsi dari perizinan adalah untuk pengendalian dari aktivitas-aktivitas pemerintah terkait ketentuan-ketentuan yang berisi pedoman yang harus dilaksanakan baik oleh yang berkepentingan ataupun oleh pejabat yang diberi kewenangan. Adrian Sutedi menyatakan tujuan dari perizinan dapat dilihat dari dua sisi yaitu¹⁶⁶

1). Dari sisi pemerintah, dilihat dari sisi pemerintah tujuan pemberian izin adalah :

a). Untuk melaksanakan peraturan

Apakah ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan dalam praktiknya atau tidak dan sekalipun untuk mengatur ketertiban .

b). Sebagai sumber pendapatan daerah

Dengan adanya permohonan permintaan permohonan izin, maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah karena setiap izin yang dikeluarkan pemohon harus membayar retribusi dahulu. Semakin banyak pula pendapatan dibidang retribusi tujuan akhirnya yaitu untuk membiayai pembangunan.

2). Dari sisi masyarakat

Adapun dari sisi masyarakat tujuan pemberian izin adalah sebagai berikut :

a) untuk adanya kepastian hukum

b) untuk adanya kepastian hak

¹⁶⁵ Mahkamah Agung RI, Loc Cit hlm 141

¹⁶⁶ Sutedi Adrian, 2011, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta

- c) untuk mendapatkan fasilitas setelah bangunan yang didirikan mempunyai izin.¹⁶⁷

Dengan mengikat tindakan–tindakan pada suatu sistem perizinan, pembuatan Undang–Undang dapat mengejar berbagai tujuan dari izin. Adapun motif–motif untuk menggunakan sistem izin dapat berupa :

- a) mengendalikan perilaku warga
- b) mencegah bahaya bagi lingkungan hidup
- c) melindungi objek–objek tertentu
- d) membagi sumber daya yang terbatas
- e) mengarahkan aktivitas

Pada dasarnya izin merupakan keputusan pejabat/badan tata usaha negara yang berwenang, yang isinya atau substansinya mempunyai sifat sebagai berikut :¹⁶⁸

- (1) Izin bersifat bebas adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang berwenang yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dan hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memutuskan pemberian izin.
- (2) Izin bersifat terikat adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya terikat pada aturan dan hukum tertulis dan tidak tertulis serta organ yang berwenang dalam izin karena kebebasannya dan wewenangnya tergantung pada kadar sebagaimana pengaturan perundang–undangan mengatur izin yang bersifat terikat adalah IMB, Izin Usaha dan lain–lain. Perbedaan antara izin yang bersifat bebas dan terikat adalah penting dalam hal apakah izin bisa ditarik kembali/dicabut, hal itu karena tidak terdapat persyaratan–persyaratan yang mengikat dimana izin tidak dapat ditarik kembali/dicabut. Pada

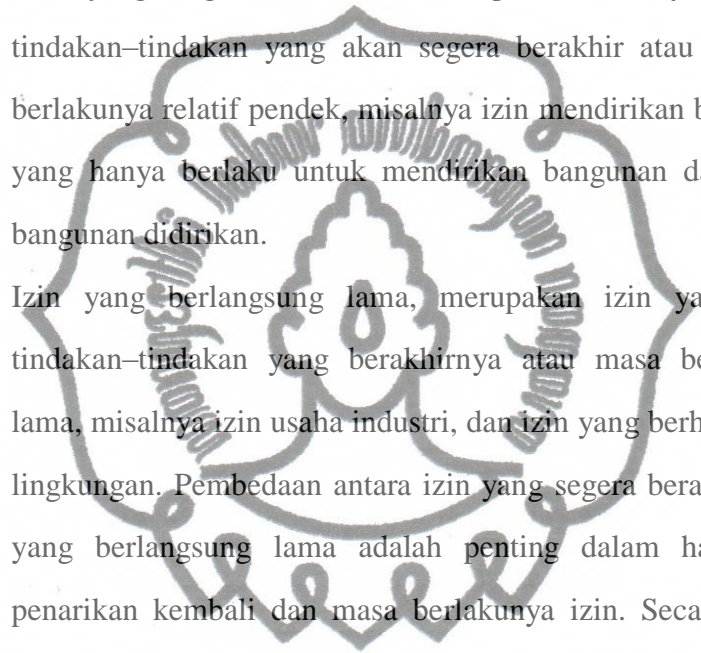
¹⁶⁷ Adrian Sutedi, Op Cit

¹⁶⁸ Adrian Sutedi, Loc Cit hlm 173

izin yang bersifat terikat, pembuat undang–undang memformulasikan dimana syarat–syarat dimana izin diberikan dan izin dapat ditarik kembali/dicabut. Hal penting dalam pembedaan diatas adalah dalam hal menentukan kadar luasnya pengujian oleh hakim tata usaha negara apabila izin sebagai keputusan tersebut digugat. Pada wewenang menetapkan izin yang terikat, hakim relatif akan menguji lebih lengkap dibanding dengan wewenang yang bebas dalam menetapkan izin, sehingga bila banyak kebebasan yang dimiliki oleh organ pemerintahan dalam menetapkan izin, maka hakim akan membatasi diri pada pengujian ala kadarnya pada undang–undang dan asas–asas umum pemerintahan yang baik.

- (3) Izin yang bersifat menguntungkan, merupakan izin yang isinya bersifat menguntungkan isi nyata keputusan merupakan titik pusat yang memberi anugerah yang bersangkutan, izin yang bersifat menguntungkan isi nyata keputusan merupakan titik pusat yang bersangkutan diberikan hak–hak pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut. Misalnya dari izin yang menguntungkan adalah SIM.
- (4) Izin yang bersifat memberatkan, merupakan izin yang isinya mengandung unsur–unsur yang memberatkan dalam bentuk ketentuan– ketentuan yang berkaitan kepadanya. Disamping itu, izin yang bersifat memberatkan merupakan pula izin yang memberi beban kepada orang lain atau masyarakat sekitarnya, misalnya pemberian izin kepada perusahaan tertentu. Bagi mereka yang tinggal disekitarnya yang merasa dirugikan izin tersebut merupakan suatu beban. Pembedaan antara izin bersifat menguntungkan dengan izin yang bersifat memberatkan adalah penting dalam hal penarikan

kembali/pencabutan dan perubahannya. Izin sebagai keputusan yang menguntungkan tidak begitu gampang ditarik kembali atau diubah atas kerugian yang berkepentingan. Adapun penarikan kembali/pencabutan dan perubahan izin yang bersifat memberatkan biasanya tidak terlalu menjadi soal.

- 
- (5) Izin yang segera berakhir, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relatif pendek, misalnya izin mendirikan bangunan (IMB), yang hanya berlaku untuk mendirikan bangunan dan berakhir saat bangunan didirikan.
 - (6) Izin yang berlangsung lama, merupakan izin yang menyangkut tindakan-tindakan yang berakhirnya atau masa berlakunya relatif lama, misalnya izin usaha industri, dan izin yang berhubungan dengan lingkungan. Perbedaan antara izin yang segera berakhir dengan izin yang berlangsung lama adalah penting dalam hal kemungkinan penarikan kembali dan masa berlakunya izin. Secara umum diakui bahwa setelah berlakunya tindakan-tindakan yang memerlukan izin seperti IMB berakhir, maka berakhirilah masa berlakunya izin tersebut. Di samping mengenai masa berlakunya izin, perbedaan diatas penting dalam hal penarikan kembali/pencabutan izin manakala izin diberikan secara salah karena perbuatan tercela dari pemegang izin.
 - (7) Izin yang bersifat pribadi, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat atau kualitas pribadi dari pemohon izin. Misalnya Surat Izin Mengemudi (SIM).
 - (8) Izin yang bersifat kebendaan, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat dan obyek izin .

Persyaratan merupakan hal yang harus dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh hal yang dimohonkan. Persyaratan perizinan tersebut berupa dokumen kelengkapan atau surat-surat. Dalam regulasi dan deregulasi persyaratan dalam proses perizinan menjadi satu yang paling utama. Arah perbaikan sistem perizinan kedepan, paling tidak memenuhi kriteria berikut:¹⁶⁹

(1). Tertulis dengan jelas

Regulasi sulit terlaksana dengan baik tanpa tertulis dengan jelas, oleh karena itu regulasi perizinan pun harus dituliskan dengan jelas.

(2). Memungkinkan untuk dipenuhi

Perizinan harus berorientasi pada asas kemudahan untuk dilaksanakan oleh si pengurus izin, meskipun tetap mempehatikan sasaran regulasi yang bersifat ideal.

(3). Berlaku Universal

Perizinan hendaknya tidak menimbulkan efek diskriminatif. Perizinan harus bersifat inklusif dan universal.

(4). Memperhatikan spesifikasi teknis dan aspek lainnya yang terkait (termasuk memenuhi ketentuan international)

Ketentuan umum Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menjelaskan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah perubahan fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menjadi bukan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan baik secara tetap maupun sementara. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara

¹⁶⁹ Adrian Sutedi, Opcit hlm 187

konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional.

Selanjutnya dalam Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dijelaskan 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 pengadaan tanah untuk kepentingan umum atau terjadi bencana. Persyaratan alih fungsi lahan diatur dalam Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, yang menyebutkan Alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan dengan persyaratan:

- a. memiliki kajian kelayakan strategis;
- b. mempunyai rencana alih fungsi lahan;
- c. pembebasan kepemilikan hak atas tanah; dan
- d. ketersediaan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan.

Dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah menjelaskan kaitan izin dalam perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian adalah dalam hal pemberian izin perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian harus mempertimbangkan aspek tata guna tanah. Penatagunaan tanah adalah sama dengan pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan

pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.

Izin perubahan penggunaan tanah diberikan untuk perorangan atau badan hukum yang dimaksudkan untuk mengubah tanah pertanian ke non pertanian. Sedangkan izin lokasi merupakan sarana perizinan yang dikeluarkan oleh perusahaan bagi yang membutuhkan tanah berdasarkan peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Sistem perizinan di bidang pertanahan, dalam hal ini perubahan dan penggunaan tanah serta izin lokasi yang dikeluarkan oleh bagian penatagunaan tanah, baik yang ada di kantor Pertanahan tingkat kabupaten/provinsi maupun yang ada di kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional/tingkat provinsi harus berpedoman pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten/Kotamadya.

Sanksi merupakan bagian yang penting dalam hukum termasuk juga dalam hukum administrasi. Pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban–kewajiban atau larangan–larangan bagi para warga dalam peraturan perundang–undangan tata usaha negara, manakala aturan–aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha negara. Kebanyakan sistem perizinan menurut ketentuan perundang–undangan memuat ketentuan penting yang melarang para warga bertindak tanpa izin. Bagi pembuat peraturan penting untuk tidak hanya melarang tindakan–tindakan yang tanpa disertai izin, tetapi juga terhadap tindakan–tindakan yang tanpa disertai izin, tetapi juga terhadap tindakan–tindakan

yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang dapat dikaitkan pada suatu izin.¹⁷⁰

Sanksi-sanksi hukum administrasi yang dapat dikenakan terhadap tindakan-tindakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, antara lain :

a. Paksaan Pemerintah (*Bestuursdwang*)

Paksaan Pemerintah merupakan tindakan-tindakan yang nyata (*feteilijke handeling*) dari penguasa guna mengakiri suatu keadaan yang dilarang oleh suatu kaidah hukum administrasi atau melakukan apa yang seharusnya ditinggalkan oleh para warga karena bertentangan dengan undang-undang.¹⁷¹

Pelaksanaan paksaan pemerintah adalah suatu kewenangan bukan kewajiban sebelum menjalankan paksaan pemerintah, badan pemerintah wajib mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:¹⁷²

- 1) Kepentingan umum yang dirugikan oleh keadaan illegal
- 2) Kepentingan pencegahan (pengelakan) pengaruh preseden
- 3) Kepentingan pihak ketiga
- 4) Kepentingan dari pelanggar dengan dipertahankannya keadaan yang illegal.
- 5) Masalah-masalah praktis atau ketidakmungkinan
- 6) Pembiayaan yang tinggi dari paksaan Pemerintah
- 7) Jika perlu ditindak sesuai hukum pidana.

Biasanya didalam pertimbangan terhadap kepentingan, suatu peran tindakan atau keadaan yang terlarang dapat di legalisasi. Dengan

¹⁷⁰ Philipus M Hadjon et al, 1987, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, (introduction to the Indonesian Administrative law)*, Gadjah Mada University Press, cetakan kelima, Yogyakarta

¹⁷¹ Philipus M Hadjon et al, 1987, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, (introduction to the Indonesian Administrative law)*, Gadjah Mada University Press, cetakan kelima, Yogyakarta

¹⁷² Philipus M Hadjon et al, Opcit, hal 246

itu dimaksudkan bahwa memang benar pelangar bertindak tanpa izin (dispensasi, pembebasan) tetapi bila ia memohon, maka dapat diberikan izin. Paksaan pemerintah pada prinsipnya tidak dapat diberikan jika pemberian izin dimungkinkan sehingga sebelum menjalankan paksaan pemerintah, aparat tata usaha negara harus menyelidiki kemungkinan untuk itu.¹⁷³

b. Penarikan kembali keputusan

Suatu keputusan yang menguntungkan dapat ditarik kembali sebagai sanksi dalam hal :

- 1) Yang berkepentingan tidak memenuhi pembatasan–pembatasan, syarat–syarat atau ketentuan peraturan perundang–undangan yang dikaitkan pada izin.
- 2) Yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan untuk mendapatkan izin telah memberikan data yang sedemikian tidak benar atau tidak lengkap, hingga apabila data itu diberikan secara benar atau lengkap maka keputusan akan berlainan.

c. Pengenaan denda administrasi

Sanksi administrasi mempunyai fungsi instrumental, yaitu pencegahan dan penanggulangan perbuatan terlarang dan terutama ditujukan kepada perlindungan kepentingan yang dijaga oleh ketentuan hukum yang dilanggar itu.¹⁷⁴ Sanksi administrasi juga memiliki karakter reparatoir, yaitu untuk memulihkan pada keadaan sebelum terjadi pelanggaran.

¹⁷³ Philipus M Hadjone t al, Opcit, hal 253

¹⁷⁴ Muhammad Akib, 2014, *Hukum Lingkungan Perspektif Global dan Nasional*, Raja Grafindo Persada, Jakarta hal 209

d. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah

Uang paksa adalah sejumlah uang yang ditetapkan didalam putusan, hukuman mana diserahkan kepada penggugat, di dalam hal sepanjang atau sewaktu-waktu si terdakwa tidak melaksanakan hukuman.¹⁷⁵

Pengertian sanksi adalah ancaman hukuman atau hukuman yang dapat dikenakan kepada seseorang atau lebih yang telah melakukan pelanggaran atas suatu norma.¹⁷⁶ Keberadaan sanksi dalam hukum positif sangat penting terkait dengan pelaksanaan aturan hukum itu sendiri. Sanksi diadakan bukanlah semata-mata untuk memberikan hukuman kepada pelanggaran yang terjadi tetapi juga digunakan untuk menimbulkan kesadaran hukum bagi setiap warga masyarakat.¹⁷⁷

5. Ketersediaan dan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan

Indonesia sesungguhnya memiliki keunggulan komparatif dan kompetitif dalam upaya membangun ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan. Potensi ini dicirikan oleh :¹⁷⁸

- a. Negara tropis dengan intensitas cahaya matahari yang sangat kondusif bagi produksi pertanian
- b. Lahan dan air bukan pembatas yang mengawatirkan
- c. Sumber daya hayati keanekaragaman pangan lokal
- d. Teknologi produksi pangan, dandari pemerintah.
- e. Adanya pencaanangan lahan pertanian abadi 15 juta ha.

Seiring dengan pertambahan jumlah penduduk, pertumbuhan ekonomi dan perahan perkembangan industri, terjadinya pula degradasi alih fungsi dan fragmentasi lahan pertanian pangan yang pada gilirannya

¹⁷⁵ Harifin A Tumpa, 2010, *Memahami Eksistensi Uang Paksa (Dwangson) dan implementasinya di Indonesia*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta hal 18

¹⁷⁶ Philipus M Hadjon t al, Opcit,hal

¹⁷⁷ Samun Ismaya, 2011, *Pengantar Hukum Agraria*, Graha Ilmu, Yogyakarta hal 98

¹⁷⁸ Kementerian Pertanian, *Bioindustri berkelanjutan, solusi pembangunan Indonesia masa depan*, Dokumen pendukung konsep Strategi Induk Pembangunan Pertanian 2013 – 2045 hlm 2

mengancam daya dukung wilayah secara nasional dalam menjaga ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan. Dalam mewujudkan kedaulatan pangan, perlu didukung dan diperkuat dengan komitmen terhadap pembangunan berkelanjutan,¹⁷⁹ yaitu proses pembangunan yang berprinsip memenuhi kebutuhan sekarang tanpa mengorbankan pemenuhan kebutuhan generasi masa depan.

Komitmen pembangunan berkelanjutan menjadi sangat penting dalam konteks kedaulatan pangan karena salah satu tantangan terbesar yang dihadapi dalam pembangunan berkelanjutan, terletak pada sumber daya alam, dalam hal ini lahan pertanian, yang telah mengalami penurunan secara signifikan, baik kualitas dalam arti tingkat kesuburannya maupun kuantitas dalam arti luasannya. Sebagaimana diketahui saat ini lahan persawahan hanya 7.1 juta Ha dengan rata-rata 0.25 Ha lahan garapan keluarga petani, dan ini cenderung menunjukkan penurunan yang semakin tajam, padahal pemerintah telah mencanangkan 15 juta Ha lahan pertanian pangan pada akhir tahun 2025.¹⁸⁰

Mengingat bahwa hak atas pangan adalah hak asasi setiap warga negara yang dijamin oleh negara, maka negara berkewajiban menjamin ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan.

5. Tinjauan Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Lahan adalah suatu lingkungan fisik terdiri atas tanah, iklim, relief, hidrologi, vegetasi, dan benda-benda yang ada di atasnya yang selanjutnya semua faktor-faktor tersebut mempengaruhi penggunaan lahan. Termasuk di

¹⁷⁹ Kementerian Pertanian, Ibid

¹⁸⁰ Lembaga Pengkajian Independen Kebijakan Publik, 2014, *Kedaulatan Pangan Indonesia, Meningkatkan Daya Saing Petani Indonesia Ditengah – Tengah Pengaruh Globalisasi abad 21*, PT Berita Nusantara ,hlm 90

dalamnya juga hasil kegiatan manusia, baik masa lampau maupun sekarang.¹⁸¹

Penggunaan lahan (*land use*) dapat diartikan sebagai campur tangan manusia terhadap lahan, baik secara menetap maupun berkala untuk memenuhi kebutuhan hidup baik material maupun spiritual.¹⁸²

Penggunaan lahan dapat dikelompokkan ke dalam dua golongan besar, yaitu penggunaan lahan pertanian dan penggunaan lahan bukan pertanian. Penggunaan lahan pertanian dibedakan secara garis besar ke dalam macam penggunaan lahan berdasarkan penyediaan air dan lahan yang diusahakan. Berdasarkan hal itu dikenal macam penggunaan lahan seperti sawah, tegalan, kebun, kebun campuran, lalang, perkebunan dan hutan. Penggunaan lahan bukan pertanian dapat dibedakan ke dalam penggunaan kota atau desa (pemukiman), industri, rekreasi dan sebagainya.¹⁸³

Pertanian Berkelanjutan adalah pemanfaatan sumber daya yang dapat diperbaharui (*renewable resources*) dan sumber daya yang tidak dapat diperbaharui (*unrenewable resources*) untuk proses produksi pertanian dengan menekan dampak negatif terhadap lingkungan seminimal mungkin. Keberlanjutan yang dimaksud adalah penggunaan sumber daya, kualitas dan kuantitas produksi serta lingkungannya. Proses produksi pertanian berkelanjutan akan mengarah pada penggunaan produk hayati yang ramah terhadap lingkungan.¹⁸⁴

Menurut Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah sistem dan

¹⁸¹ Arsyad, S. 1989. Konservasi Tanah dan Air. Institut Pertanian Bogor Press. Bogor.

¹⁸² *ibid.*

¹⁸³ Arsyad, S. 2000. Konservasi Tanah dan Air. UPT Produksi Media Informasi. Lembaga Sumberdaya Informasi. Institut Pertanian Bogor, IPB Press, Bogor.

¹⁸⁴ Sudirja R. 2008. *Pembangunan Pertanian Berkelanjutan Berbasis Sistem Pertanian Organik*. Makalah acara Penyuluhan Pertanian, KKNM UNPAD Desa Sawit Kec. Darang Kabupaten Purwakarta, 7 Agustus 2008

proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan, membina, mengendalikan, dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasannya secara berkelanjutan.

Undang Undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Pasal 2 menjelaskan asas – asas yaitu

- a. Manfaat adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diselenggarakan untuk memberikan manfaat kesejahteraan dan kebutuhan hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa yang akan datang.
- b. Keberlanjutan dan Konsisten adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang berdasarkan fungsi, pemanfaatan, dan produktivitas lahannya secara konsisten dan lestari untuk menjaminnya terwujudnya kemandirian dan ketahanan pangan nasional dengan memperhatikan generasi masa kini dan masa yang akan datang.
- c. Keterpaduan adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan.
- d. Keterbukaan dan akuntabilitas adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi mengenai Program Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- e. Kebersamaan dan gotong royong adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang diselenggarakan secara bersama-sama baik antara Pemerintah, Pemerintah daerah, pemilik lahan, petani, dan kelompok tani

- f. Partisipatif adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang melibatkan masyarakat.
- g. Keadilan adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan harus mencerminkan sikap keadilan bagi setiap warga negara.
- h. Keserasian, Keselarasan, dan Ketimbangan adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang harus mencerminkan keserasian, keselarasan, dan ketimbangan.
- i. Kelestarian lingkungan dan kearifan lokal adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang memperhatikan kelestarian lingkungan atau ekosistemnya terhadap daerahnya masing-masing.
- j. Desentralisasi adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang memperhatikan kemampuan lahan maksimum daerah.
- k. Tanggung Jawab adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang mempunyai peran dan tanggung jawab terhadap aspek pengelolaan Lahan Pertanian pangan Berkelanjutan.
- l. Keragaman adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang memperhatikan keragaman produk pertanian.

6. Ketahanan Pangan

Ketahanan pangan merupakan fondasi dasar kehidupan suatu bangsa. Secara harfiah ketahanan pangan dapat diartikan sebagai terpenuhinya pangan dengan ketersediaan yang cukup, tersedia setiap saat di semua daerah mudah diperoleh, aman dikonsumsi dan harganya terjangkau. Hal ini sebagai amanah pembukaan UUD 1945 yang berisi tentang kewajiban negara untuk : (1) melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia,

(2) memajukan kesejahteraan umum, (3) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia. Poin 1,2 dan 3 sangat berkaitan dengan asupan gizi (pangan) dan poin 4 berkaitan denganantisipasi kelaparan akibat tidak cukup memadainya persediaan pangan global.

Pasal 28 A juga dijelaskan bahwa setiap orang berhak untuk hidup dan berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya. Ini menunjukkan bahwa semua orang berupaya mencukupi kebutuhan dasar hidupnya, yaitu pemenuhan kebutuhan akan pangan. Karena menyangkut hajat hidup orang banyak (semua orang membutuhkan) perlindungan terhadap berbagai sumber daya dari sistem monopoli pemanfaatannya perlu diatur dengan Undang-Undang. Hal ini dipertegas dengan Pasal 33 (ayat 2 dan ayat 3).

Membangun kedaulatan pangan juga berarti mendorong produksi dalam negeri, secara tidak langsung, upaya membangun kedaulatan pangan berdampak pada kesejahteraan petani sehingga diharapkan tercapai keadilan atas kemiskinan melalui penguatan usaha. Dengan penciptaan keunggulan budidaya tanaman pangan bisa menjadi daya saing ekspor dan komoditas strategis. Dalam hal ini, pemerintah dituntut untuk dapat memberikan perlindungan terhadap lahan pertanian pangan dan mendorong adanya reformasi agraria.¹⁸⁵

Hak dasar rakyat adalah hak yang dimiliki oleh setiap warga negara yang diberikan pemerintah dalam memenuhi kebutuhan hidupnya secara berkesejahteraan dan berkeadilan¹⁸⁶.

Hak-hak dasar rakyat tersebut meliputi: (1) hak memenuhi kebutuhan pangan, sandang dan papan yang memadai, (2) hak memperoleh pekerjaan yang layak, (3) hak memperoleh pelayanan pendidikan yang

¹⁸⁵ Ali Agus dkk, 2013, *Jihad Menegakkan Kedaulatan Pangan Suara dari Bulaksumur*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta. 

¹⁸⁶ Rahardjo Adisasmita, 2015, *Analisis Kebijakan Publik*, Graha Ilmu, Yogyakarta hlm 47

terjangkau, (4) hak memperoleh pelayanan kesehatan yang murah, (5) hak kebebasan mengeluarkan pendapat dan berserikat, (6) hak hidup tidak merasa ketakutan, (7) hak berserikat dan (8) hak berpolitik.¹⁸⁷

Pangan merupakan salah satu kebutuhan yang paling dasar/pokok bagi pembentukan sumberdaya manusia yang berkualitas sejak janin hingga lanjut usia. Peran yang sangat penting dari pangan menempatkan pembangunan pangan merupakan bagian pembangunan nasional yang strategis untuk meningkatkan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia secara berkelanjutan yang diwujudkan melalui pengembangan sistem ketahanan pangan.

Visi pembangunan pangan adalah terbangunnya sistem ketahanan pangan yang andal bertumpu pada optimalisasi pemanfaatan potensi keragaman sumber daya pangan yang dimiliki untuk mendukung secara berkelanjutan proses pembentukan sumberdaya manusia Indonesia yang berkualitas dan mendukung peningkatan ketahanan ekonomi.

Strategi kebijakan panganekaragaman pangan dilaksanakan melalui program-program nasional sebagai berikut:¹⁸⁸

1. Program Peningkatan Diversifikasi Pangan

Program ini bertujuan untuk meningkatkan diversifikasi pangan yang mencakup aspek produksi, ketersediaan dan konsumsi dengan mengutamakan peningkatan ketersediaan dan aksesibilitas serta perbaikan pangan ditingkat rumah tangga.

2. Program Pengembangan Kelembagaan Pangan

Program ini bertujuan untuk menyempurnakan dan mengembangkan kelembagaan pangan dalam rangka menjamin peningkatan produksi,

¹⁸⁷ ibid, hal 47

¹⁸⁸ ibid, hal 75

ketersediaan dan konsumsi pangan yang lebih beragam, serta meningkatkan efektifitas pelaksanaannya.

Sasaran yang ingin dicapai yaitu: (1) terselenggaranya kelembagaan pangan yang mantap dengan berbasis partisipasi dan kemandirian masyarakat, dan (2) terselenggaranya undang-undang dan iklim usaha pangan yang menjamin ketersediaan dan keamanan pangan.

Ketahanan pangan pada tingkat nasional di era reformasi diartikan sebagai kemampuan suatu bangsa untuk menjamin seluruh penduduknya memperoleh pangan yang cukup, mutu yang layak, aman yang didasarkan pada optimalisasi pemanfaatan dan berbasis pada keragaman sumberdaya lokal.¹⁸⁹ Dari pengertian tersebut, kemampuan dalam menyediakan pangan diutamakan dari sumber dalam negeri, yaitu dari bahan pangan yang dihasilkan oleh petani dalam negeri, sedangkan impor pangan dilakukan sebagai alternatif terakhir untuk mengisi kesenjangan antara produksi dan kebutuhan pangan dalam negeri yang diatur sedemikian rupa agar tidak merugikan kepentingan para produsen pangan didalam negeri, yang mayoritas petani skala kecil serta dengan tetap memperhatikan kebutuhan konsumen khususnya kelompok miskin.¹⁹⁰ Ketahanan pangan, disamping sebagai prasyarat untuk memenuhi hak asasi pangan masyarakat, juga merupakan pilar bagi eksistensi.

Ketahanan pangan merupakan isu strategis dalam pembangunan negara negara Dunia ketiga, seperti Indonesia karena mempunyai fungsi ganda yaitu sebagai salah satu sasaran utama pembangunan. Disini fungsi ketahanan pangan sebagai prasyarat untuk terjaminnya akses pangan bagi

¹⁸⁹ Kebijakan tentang ketahanan pangan secara rinci dijelaskan dalam dokumen Dewan Ketahanan Pangan yang berjudul Kebijakan Umum Ketahanan Pangan yang diterbitkan di Jakarta Tahun 2006 dalam Safaat Rachmat, 2013, *Rekonstruksi Politik Hukum Pangan*, Malang, Universitas Brawijaya.

¹⁹⁰ Safaat Rachmat, 2013, *Rekonstruksi Politik Hukum Pangan*, Malang, Universitas Brawijaya.

semua penduduk. Selain itu ketahanan pangan juga penting dalam konteks politik international dan global.

Pribadi mendefinisikan ketahanan pangan sebagai keadaan dimana semua penduduk memiliki akses fisik dan ekonomi terhadap pangan untuk mendapatkan gizi yang cukup bagi kehidupannya yang produktif dan sehat¹⁹¹ besar dan dalam jangka panjang akan memarginalkan petani kecil.

Pangan sebagai sumber daya yang vital ternyata memiliki kompleksitas yang tak terbantahkan. Secara simultan, berbagai faktor turut serta menciptakan hitam putihnya situasi pangan. Satu pergerakan faktor menciptakan konfigurasi situasi pangan yang digambarkan tak sederhana, misalnya, pasar bebas yang memberi peluang bagi komoditas produk pangan secara mendunia ternyata pada sisi yang lain telah menciptakan berbagai kemahalan bagi produksi pangan lokal dan secara tidak langsung mempengaruhi kualitas ekologi pangan. Ledakan populasi yang mendorong dilakukan impor pangan ternyata juga telah menampar para produsen pangan local hingga terampas nilai produknya. Dinamika situasi tersebut menciptakan retardasi etos kerja pelaku pangan secara pasti karena apresiasi yang diterima baik secara sosial maupun ekonomi mengalami kejatuhan. Demikian berbagai faktor persoalan berinteraksi sehingga membentuk situasi serba dilematis.¹⁹²

Indonesia sebagai negara yang mampu mengusahakan swasembada pangan pada kenyataannya belum mampu mencapai status ketahanan pangan yang mantap. Hal ini disebabkan berbagai kendala pada setiap

¹⁹¹ S Maxwell dan R Slater dalam Budi Winarno, 2014, *Kebijakan Publik , Teori, Proses, Dan Studi Kasus* , CAPS (Center Of Academic Publishing Service), Yogyakarta

¹⁹² Cahya widiyanto ,Faturochman,2015, *Penguatan Efisiensi Kolektif Petani Bagi Ketahanan Pangan Yang Lestari (Pertanian Terpadu Untuk Mendukung Kedaulatan Pangan Nasional*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

subsistem ketahanan pangan. Beberapa masalah dalam subsistem ketersediaan pangan di antaranya adalah berikut ini :

- a) Konversi lahan pertanian produktif (terutama di pulau Jawa)
- b) Menurunnya kinerja infrastruktur
- c) Permasalahan terkait adopsi teknologi. (gangguan hama penyakit tanaman)
- d) Permasalahan implementasi kebijakan, sistem insentif dan kelembagaan.
- e) Global Warming

Tantangan kedepan ialah mewujudkan ketahanan pangan yang mandiri dan berwawasan lingkungan. Dalam aspek ketersediaan pangan Indonesia mempunyai potensi besar dalam pemenuhan kebutuhan pangan secara mandiri tentu saja dengan mengatasi berbagai persoalan diatas. Salah satu isu yang mengancam kemandirian pangan ialah semakin menurunnya lahan pertanian produktif karena gencarnya konversi lahan lumbung pangan. Solusi yang dapat ditempuh dalam mengatasi hal ini diantaranya dengan pemberian insentif pada petani yang tidak mengonversi lahan pertaniannya, penetapan pajak progresif selektif yang tinggi pada lahan–lahan produktif yang dikonversi, penetapan lahan pertanian abadi, dan sebagainya.¹⁹³

7.Tinjauan Tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 18 UUD 1945 menyatakan bahwa “pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang

¹⁹³ Jangkung Handoyo Mulyo, Sugiyarto, 2015, *Pertanian Terpadu Untuk Mendukung Kedaulatan Nasional (Ketahanan Pangan Aspek dan Kinerjanya)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta hlm 64

dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Dasar mengenai pemerintahan daerah tersebut, memuat pokok-pokok pikiran sebagai berikut:

- a. Daerah Indonesia akan dibagi atas dasar besar dan kecil yang akan diatur dengan undang-undang;
- b. Pengaturan tersebut harus memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara serta hak-hak, asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.¹⁹⁴ Kemudian di dalam Penjelasan UUD 1945 Pasal 18 menyebutkan bahwa :
 - a. Daerah besar dan kecil bukanlah negara bagian, karena daerah tersebut dibentuk dalam negara kesatuan,
 - b. Daerah besar dan kecil ada yang bersifat otonom dan ada yang bersifat administratif,
 - c. Daerah yang mempunyai hak asal-usul yang bersifat istimewa adalah swapraja (*zelfbestuurende landschappen*) dan desa (*volsgemeenschappen*),
 - d. Republik Indonesia akan menghormati kedudukan daerah yang mempunyai hak asal-usul yang bersifat istimewa.

Selanjutnya Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengamanatkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Kemudian, Pasal 18 ayat (5) UUD Tahun 1945 menyatakan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan

¹⁹⁴ Bagir Manan, 2002, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.

Amanat Konstitusi tersebut adalah diberikannya keleluasaan yang sangat luas kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah menurut Konstitusi menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan potensi dan keanekaragaman antar-daerah.¹⁹⁵

Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, sedangkan, dalam kaitannya dengan asas otonomi Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 menyatakan bahwa asas otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah.

Otonomi diterjemahkan sebagai *purifikasi* kedaulatan rakyat tanpa keluar dari bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁹⁶ Pengertian otonomi juga diartikan sebagai penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan dengan tujuan mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat.¹⁹⁷ Penguatan otorisasi pemerintah daerah

¹⁹⁵ A.M Fatwa, 2009, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen 1945*, Kompas Media Nusantara, Jakarta

¹⁹⁶ A.M Fatwa, 2009, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen 1945*, Kompas Media Nusantara, Jakarta

¹⁹⁷ HAW Wijaya, 2004, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat, dan Utuh*, RajaGrafindo Persada, Jakarta

melalui kebijakan otonomi dapat menghasilkan kemajuan di bidang demokrasi lokal dengan menerapkan sistem keterbukaan informasi dan pemberian pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan tujuan desentralisasi dan otonomi daerah adalah mendekatkan pemerintah dengan masyarakat yang dilayani sehingga pemerintah daerah dapat mengakomodir seluruh kebutuhan dan kepentingan masyarakat untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera.¹⁹⁸

Otonomi daerah merupakan bagian dari bentuk sistem penyerahan urusan pemerintah dan pelimpahan wewenang kepada daerah yang berada di bawahnya.¹⁹⁹ Di Indonesia otonomi daerah sebagai manifestasi dari asas desentralisasi. Desentralisasi merupakan sebuah konsep yang mengisyaratkan adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah ditingkat bawah untuk mengurus wilayahnya sendiri. Desentralisasi bertujuan agar pemerintah dapat lebih meningkatkan efisiensi serta efektifitas fungsi-fungsi pelayanannya kepada seluruh lapisan masyarakat, artinya desentralisasi menunjukkan sebuah bangunan vertikal dari bentuk kekuasaan negara.²⁰⁰

Mengacu pada Pasal 1 angka 8 Undang–Undang Nomor 9 Tahun 2015, desentralisasi di definisikan sebagai penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Desentralisasi merupakan suatu upaya pemberian kekuasaan (kewenangan) dan tanggungjawab yang lebih besar dalam perencanaan dan pelaksanaan kepada pemerintahan daerah, serta memindahkan fungsi–fungsi politik dan

¹⁹⁸ Yusnani Hasjimzum, 2014, *Model Demokrasi Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik*, Jurnal Dinamika Hukum Vol 16 N0.3 September 2014

¹⁹⁹ Agus Marzuki, 2014, *Kajian Filsafat Hukum Terhadap Pengaturan Pembentukan Daerah Otonom Baru*, Jurnal TAPIS Vol 10 no.1 Januari Juni 2014

²⁰⁰ Sakinah Nadir, 2013, *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Desa*, Jurnal Politik Profetik, Vol 1 No. 1 Tahun 2013

administrasi dari pemerintah pusat ke daerah dengan tujuan untuk lebih meningkatkan partisipasi dan efisiensi.²⁰¹

Desentralisasi memang tidak mempunyai suatu definisi yang tunggal. Apapun definisi desentralisasi yang dipilih, harus terjadi harmonisasi yang baik antara desentralisasi politik, administrasi, dan fiskal. Desentralisasi politik pada intinya memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menjalankan suatu kebijakan, sedangkan desentralisasi administrasi atau desentralisasi manajerial memberikan petunjuk bagaimana implementasi dari pengalihan kewenangan fungsi tersebut. Desentralisasi fiskal kemudian menyediakan pembiayaan untuk pengalihan kewenangan tersebut. Desentralisasi dan otonomi daerah adalah suatu peristiwa yang menimbulkan perubahan mendasar pada hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, sekaligus mengubah perilaku sebagian masyarakat Indonesia yang sebelumnya hanya berfokus pada satu pusat kekuasaan yaitu pemerintah pusat.²⁰²

Muatan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membawa banyak perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satunya adalah pembagian urusan pemerintahan daerah.

C. Penelitian Yang Relevan dan Kebaruan Penelitian

Penelitian-penelitian sebelumnya telah ada yang membahas tentang alih fungsi lahan pertanian, diantaranya adalah:

²⁰¹ Abdul Muis, 2010, *Perspektif Pengelolaan Wilayah Kepulauan Era Otonomi Daerah*, Jurnal Desentralisasi Vol 9 NO. 6 Tahun 2010 hlm 4

²⁰² Apri Rotin Djusfi, 2014, *Kajian Hukum Normatif Terhadap Sanksi Administrasi Negara Dalam Qonun Kota Banda Aceh*, USU Law Journal Vol II No.1 Februari 2014. hlm 52

Tabel 1
Daftar Penelitian Yang Relevan

No	Nama	Judul	Materi Penelitian
1	Catur Setyo Wibowo (Jurnal Ketahanan Nasional Vol 21, No.2, 25 Agustus 2015)	Dampak Pengalihan Fungsi Lahan Sawah Pada Produksi Padi Sampai Tahun 2018 Dan Implikasinya Terhadap Ketahanan Pangan Wilayah (Studi Di Kecamatan Jaten Kabupaten Karanganyar Propinsi Jawa Tengah)	Untuk memperkirakan luasan lahan sawah yang telah dialihfungsikan ke non sawah di Kecamatan Jaten, dampak pengalihan fungsi lahan sawah terhadap produksi padi dalam rangka ketahanan pangan di Kecamatan Jaten sampai tahun 2018.
2.	Yunastiti Purwaningsih, Sutomo, Nurul Istiqomah (Jurnal Agraris Vol 1 No. 2 Juli 2015)	Analisis Dampak Alih Fungsi Lahan Terhadap Tingkat Ketahanan Pangan Rumah Tangga Petani di Karangayar, Jawa Tengah.	Mengidentifikasi sumber pendapatan rumah tangga serta menganalisis faktor yang mempengaruhi pengeluaran pangan dan aksesibilitas pangan rumah tangga petani padi yang tidak beralih fungsi lahan dan yang melakukan alih fungsi lahan.
3.	Tajuddin Bantacut (Jurnal Pangan Vol 23 No.3 September 2014)	Agenda Pembangunan Pertanian Dan Ketahanan Pangan 2014-2019 (Agenda of Agricultural Development and Food Security 2014 –	Pertanian menjadi tumpuan penyediaan pangan yang makin banyak dan beragam, pembangunan yang dilaksanakan belum banyak mengubah keadaan pertanian Indonesia.

		2019)	Masalah klasik masih menghambat laju pembangunan pertanian, seperti skala ekonomis dan teknis yang belum tercapai, Alih fungsi lahan subur yang terus berlangsung, infrastruktur yang terbatas dan perubahan iklim yang semakin mengancam.
4.	Gesthi Ika Janti, Edhi Martopo, dan Subejo (Jurnal Ketahanan Nasional Volume 22, Nomor 1 April 2016)	Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Guna Memperkokoh Ketahanan Pangan Wilayah (Studi di Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta)	Pemerintah Kabupaten Bantul belum serius dalam mempersiapkan regulasi kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Kendala utama terletak pada kebijakan penataan ruang yang telah disusun sebelumnya alokasi anggaran perencanaan regulasi, interest groups, kesediaan petani dan ketersediaan lahan pertanian .
5.	Samudra Ivan Supratikno, Armaidy Armawi dan Djaka Marwasta (Jurnal	Pemanfaatan Neraca Penatagunaan Tanah Dalam Mendukung Penyusunan Sistem Informasi Ketahanan	Kondisi ketahanan pangan di Kabupaten Sleman dengan tingkatan sangat tahan pangan berada di Kecamatan Cangkringan

	<p>Ketahanan Nasional Volume 22, Nomor 1 April 2016)</p>	<p>Pangan Pokok Wilayah (Studi di Daerah Istimewa Yogyakarta).</p>	<p>dan yang berada dalam keadaan sangat rawan pangan di Kecamatan Sleman dan Moyudan. Berdasarkan indicator yang dihitung secara statistik; tingkat akses terhadap pangan kesesuaian penggunaan tanah dan ketersediaan tanah valid dan reliabilitas dijadikan aspek penilaian ketahanan pangan.</p>
6.	<p>Achmad M. Fagi, (Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian Agricultural Policy Analysis Volume 11 No 1, Juni 2013)</p>	<p>Ketahanan Pangan Indonesia Dalam Ancaman: Strategi dan Kebijakan Pemantapan dan Pengembangan</p>	<p>Dampak negatif dari iklim ekstrim akibat perubahan iklim global diperparah oleh degradasi DAS (Daerah Aliran Sungai) dan mengancam ketersediaan air bagi pertanian pangan. Laju pertumbuhan jumlah penduduk dan konversi lahan pertanian produktif yang tidak terkendali selain menyebabkan kerusakan DAS semakin luas juga menyebabkan kesenjangan antara penyediaan dan kebutuhan pangan semakin lebar. Bab memaparkan kondisi riil dan ancaman</p>

			pangan Indonesia kedepan kalau tidak ada langkah strategis yang diambil
6.	Catur TB, Joko Purwanto, Rhina Uchyani F, Susi Wuri Ani (Jurnal Caraka Tani XXV No.1 Maret 2010)	Dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian Ke Sektor Non Pertanian Terhadap Ketersediaan Beras di Kabupaten Klaten Provinsi Jawa Tengah	Penelitian ini bertujuan untuk menghitung dampak alih fungsi lahan pertanian ke sector non pertanian khususnya terhadap ketersediaan beras di Kabupaten Klaten Provinsi Jawa Tengah .
8.	Ida Ayu Listia Dewi, I Made Sarja (Jurnal Manajemen Agribisnis, Vol 3 No.2 Oktober 2015)	Faktor Pendorong Alih Fungsi Lahan Sawah Menjadi Lahan Non Pertanian (Kasus: Subak Kerdung Kecamatan Denpasar Selatan).	Dalam penelitian ini membahas Faktor ekonomi sosial pendorong alih fungsi lahan di Subak Kerdung dan langkah-langkah yang telah dilakukan untuk menanggulangi terjadinya alih fungsi lahan sawah di Subak Kerdung.

Penelitian yang dilakukan peneliti berbeda dengan penelitian yang sudah ada seperti tabel diatas, yaitu terkait dampak, pengaruh konversi tanah pertanian terhadap rumah tangga. Dalam penelitian ini promovenda melakukan penelitian politik hukum pengendalian alih fungsi tanah pertanian untuk mewujudkan ketahanan pangan.

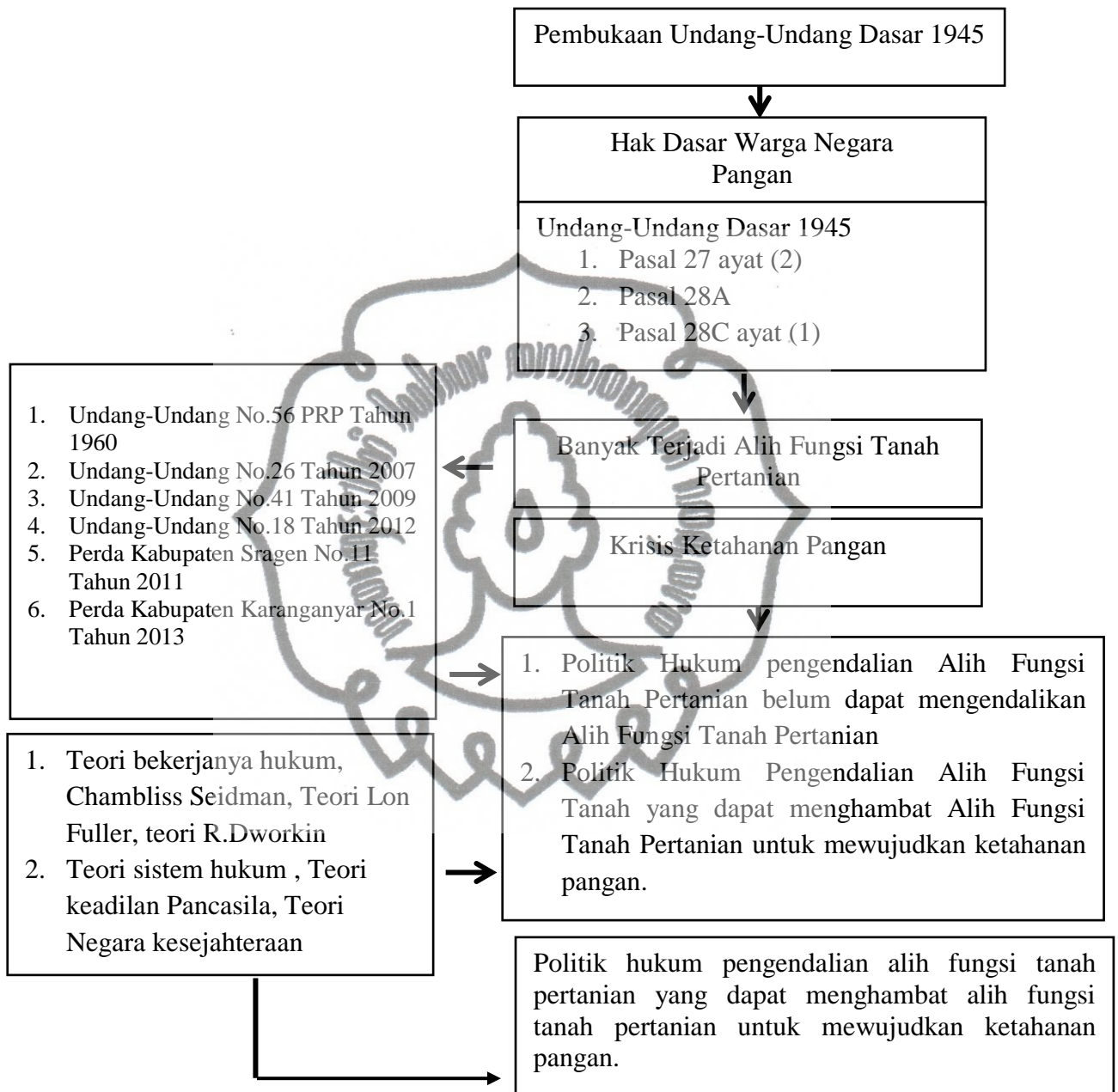
Dalam desertasi ini akan dibahas mengenai politik hukum pengendalian alih fungsi tanah pertanian dalam mewujudkan ketahanan pangan. Politik Hukum adalah aktivitas untuk menentukan suatu pilihan

mengenai tujuan dan cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan hukum dalam masyarakat²⁰³ Dari pengertian tersebut maka politik hukum pengendalian alih fungsi tanah pertanian, adalah cara-cara yang hendak dicapai untuk mencapai tujuan hukum dalam masyarakat.

Berdasarkan pengertian politik hukum tersebut maka disini akan membangun politik hukum pengendalian alih fungsi tanah pertanian untuk mewujudkan ketahanan pangan yaitu Integritas Pembentuk Undang-Undang, Meningkatkan profesionalitas pelaksana Undang-Undang, Memberdayakan masyarakat petani, dan Konsistensi politik hukum Presiden serta Nasionalisme anggota legislatif. Adapun yang menjadi novelti dalam penelitian ini adalah rekonstruksi norma insentif kepada petani yang terdapat dalam Pasal 38 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

²⁰³ <https://balianzahab.wordpress.com/makalah-hukum/politik-hukum/apa-politik-hukum-itu/diakes> tanggal 11-09-2019 jam 09.00

D. Kerangka Berpikir



Keterangan :

Tujuan negara Indonesia yang tertuang dalam Pembukaan Undang–Undang Dasar 1945 yaitu negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; memajukan kesejahteraan umum; mencerdaskan kehidupan bangsa; serta. ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Negara kesejahteraan pada dasarnya mengacu pada kondisi dimana fungsi sosial warga negara bisa berjalan dengan baik. Negara selaku memiliki peran untuk melindungi, mengayomi, dan memberikan hak–hak kebutuhan dasar, baik secara materi maupun non materi kepada warganya secara adil.

Pangan merupakan kebutuhan dasar utama bagi manusia yang harus dipenuhi setiap saat, karena itu pemenuhannya menjadi bagian dari hak asasi setiap individu. Di Indonesia, Pangan merupakan hak dasar yang diatur dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 28A, Pasal 28C ayat (1) Pemenuhan kecukupan pangan bagi seluruh rakyat merupakan kewajiban, baik secara moral, sosial, maupun hukum termasuk hak asasi setiap rakyat Indonesia sehingga komoditas tanaman pangan utamanya padi merupakan suatu komoditas yang sangat penting dan strategis.

Banyaknya alih fungsi tanah pertanian, merupakan salah satu faktor ancaman penyebab berkurangnya hasil pertanian padi, yang pada akhirnya akan menimbulkan krisis ketahanan pangan. Terkait dengan pengendalian tanah pertanian untuk mewujudkan ketahanan pangan terdapat perundang–undangan yang terkait dengan pengendalian alih fungsi tanah pertanian yaitu Undang–Undang No.5 Tahun 1960 tentang Pengertian Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang–Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Undang–Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Undang–Undang Nomor 18 Tahun 2012

tentang Pangan, Peraturan Daerah Kabupaten Sragen Nomor 11 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sragen Tahun 2011–2031, Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 1 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karanganyar 2013–2032. Berbagai perundang– undangan tersebut, ternyata politik hukum pengendalian alih fungsi tanah pertanian belum dapat mengendalikan alih fungsi tanah pertanian,

Untuk menjawab permasalahan no 1 digunakan teori Chambliss Seidman, Teori moralitas hukum dari Lon Fuller dan R Dworkin, sehingga akan diketahui Faktor–faktor yang menyebabkan politik hukum pengendalian alih fungsi tanah pertanian belum dapat mengendalikan alih fungsi tanah pertanian untuk mewujudkan ketahanan pangan.

Selanjutnya untuk menjawab masalah no. 2 maka digunakan teori Teori sistem hukum, Teori keadilan Pancasila, Teori Negara kesejahteraan yang kemudian dianalisis untuk membangun politik hukum pengendalian alih fungsi tanah pertanian dalam mewujudkan ketahanan pangan .

Berdasarkan ketentuan perundang–undangan dan beberapa teori tersebut maka akan ditemukan Politik hukum pengendalian alih fungsi tanah pertanian.