

KAJIAN TEORITIS KONVERSI LAHAN PERTANIAN PANGAN DI DIY

Samun Ismaya, SH., MHum

Fakultas Hukum Universitas Janabdra Yogyakarta

Abstrak

Penelitian dilatarbelakangi dari sebuah fakta atau realitas empiris maraknya konversi lahan pertanian untuk peruntukkan non pertanian yang terjadi secara terus-menerus sehingga bisa mengancam potensi lahan pertanian sebagai sarana pemenuhan kebutuhan pangan. Selain realitas empiris juga ada realitas hukum, bahwa secara yuridis normatif telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan tentang konversi lahan pertanian ke non pertanian sampai pada ketentuan tentang dilarangnya konversi lahan pertanian yang beririgasi teknis untuk peruntukkan non pertanian.

Dari realitas empiris dan realitas hukum tersebut menjadi kajian yang menarik khususnya dari sudut pandang teori hukum dimana hukum sebagai sebuah sistem norma yang kompleks yang memiliki unsur adanya substansi, struktur dan budaya. Dengan melihat hukum secara teoritis diharapkan bisa memberikan penjelasan dan analisis tentang hubungan yang senjang antara realitas empiris dan realitas yuridis yang berkenaan dengan konversi lahan pertanian pangan di DIY.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum normative yang didukung dengan data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum dan data yang berkaitan dengan konversi lahan pertanian pangan di DIY yang dikaji dengan analisis teori sistem hukum secara kualitatif kemudian dideskripsikan dalam bentuk identifikasi, analisis dan kemudian disusun kembali dalam rangka penarikan kesimpulan. Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan terutama ilmu hukum dan lebih khusus lagi Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pertanahan. Disamping itu penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan masukan-masukan dalam upaya memaksimalkan peran pemerintah dalam mengatur peruntukkan tanah pertanian pangan di DIY.

Kata Kunci: *Kajian teoritis, konversi lahan pertanian.*

PENDAHULUAN

Alih fungsi lahan sejatinya bukan fenomena baru dalam sejarah peradaban manusia, tetapi sudah berlangsung atau terjadi sejak jaman perkembangan peradaban manusia itu sendiri. Alih fungsi lahan sebagai sebuah fenomena sosial menjadi sebuah persoalan ketika berbenturan atau berkaitan dengan kepentingan yang semakin kompleks dan multidimensional.

Kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh manusia sebagian besar mempergunakan lahan atau tanah sebagai sarannya. Oleh karena tanah itu memiliki aspek yang multidimensional maka pembangunan yang dilaksanakan juga akan berhadapan dengan persoalan yang multidimensional pula. Pembangunan yang dilaksanakan oleh manusia selalu memiliki dampak atau pengaruh terhadap aspek atau kepentingan yang lain baik secara langsung maupun tidak langsung.

Alih fungsi lahan¹ dianggap menjadi sebuah persoalan ketika kegiatan ini sudah tidak terkendali lagi yang berdampak pada penyediaan sumber bahan pangan, ketahanan, swasembada pangan sampai pada kedaulatan pangan nasional. Alih fungsi lahan muncul sebagai kompleksitas permasalahan sosial yaitu pertumbuhan jumlah penduduk, penemuan dan pemanfaatan teknologi, dan dinamika pembangunan². Lahan yang semula dipakai sebagai sarana pertanian, secara terus menerus berubah menjadi pemanfaatan untuk kegiatan non pertanian yang sering disebut sebagai alih fungsi (*konversi*) lahan.

Sektor pertanian merupakan sektor yang sangat strategis yang menopang perekonomian nasional dan keberlangsungan kehidupan manusia secara umum. Kesadaran ini menumbuhkan dorongan masyarakat dunia untuk tetap mempertahankan pertanian sekalipun sebuah negara telah menjadi negara industri sebagai sarana untuk keberlangsungan dan kemandirian pangan seperti di negara Amerika Serikat, Perancis dan Jepang.

Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik di Daerah Istimewa Yogyakarta telah terjadi konversi lahan secara masif dari tahun ke tahun yang dituangkan dalam tabel sebagai berikut:

DATA PERUBAHAN LAHAN PERTANIAN DI DIY TAHUN 2003 S/D 2015 (Ha)	
2003	57612
2004	56982
2005	57188
2006	56218
2007	55540

¹ Suatu proses perubahan penggunaan lahan dari bentuk penggunaan tertentu kemudian dipergunakan untuk penggunaan yang lain (sebagai contoh dari lahan pertanian untuk penggunaan non pertanian)

² Iswan Kaputra, 2013, *Alih Fungsi Lahan, Pembangunan Pertanian & Ketahanan Pangan*, ResearchGate, Jurnal Strukturisasi, Vol. 1, No. 1., Juni 2013, Antropologi Sosial Univ. Negeri Medan, hlm. 25.

2008	55332
2009	55325
2010	55523
2011	55291
2012	55023
2013	55126
2015	54417
2016	53553

Sumber Data: Badan Pusat Statistik

Dari data tersebut jelas bahwa di DIY telah terjadi penurunan jumlah lahan persawahan dari tahun ke tahun dalam jumlah yang relatif besar yaitu seluas 4059 Hektar, sehingga pengurangan lahan pertanian per tahun sekitar 312,2 ha (3,12%). Dengan berkurangnya lahan pertanian ini maka jika diakumulasikan dengan hasil pertanian yang berupa beras dimana rata-rata panen per hektar adalah sekitar 7,4 ton maka dengan pengurangan lahan sawah tersebut DIY akan berkurang untuk menghasilkan beras sebesar 30.036,6 ton gabah kering panen (GKP) per musim panen.

Bappeda DIY menyatakan bahwa telah terjadi penyusutan sumber daya lahan pertanian di DIY antara 200 sampai 250 ha per tahun dan laju pertumbuhan penduduk sebesar 1,02 persen per tahun. Berdasarkan analisis sementara dari tahun 2006, jika terjadi pengurangan lahan pertanian sebesar 244,80 hektar atau sebesar 0,58 % per tahun dibandingkan dengan pertumbuhan penduduk sebesar 1,02 % pertahun maka terindikasi mulai tahun 2041 tidak tercukupi lagi karena antara produksi beras dengan laju pertumbuhan penduduk tidak seimbang sehingga tidak dapat memenuhi konsumsi beras penduduk DIY.³

Berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur konversi lahan pertanian sudah ada mulai jaman orde baru sampai jaman orde reformasi, tetapi kegiatan konversi lahan terus berlangsung. Peraturan perundang-undangan yang berlaku secara nasional yang mengatur konversi lahan pertanian ialah: UUD 1945 (Pasal 33 ayat 3); UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan; UU No. 4 Tahun 2016 tentang Penatagunaan Tanah; UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; PP No. 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

³ Siti Syamsiar, 2013, *Produksi Beras dan Ketersediaan Sumber Daya Lahan Pertanian dalam Rangka Memperkuat Kemandirian Pangan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*, SEPA: Vol. 9 No. 2 Februari 2013, Studi Agribisnis Fakultas Pertanian UPN, Yogyakarta, hlm. 189.

Secara yuridis normatif alih fungsi lahan pertanian untuk penggunaan non pertanian merupakan kegiatan yang dilarang seperti yang diatur dalam ketentuan UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dimana Pasal 15 menegaskan bahwa *“Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomi lemah.* Kemudian ketentuan itu ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya PP No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, dimana Pasal 8 menegaskan bahwa: *”Pemegang hak atas tanah wajib menggunakan dan dapat memanfaatkan tanah sesuai Rencana Tata Ruang Wilayah, serta memelihara tanah dan mencegah kerusakan tanah”.*

Kemudian di DIY sendiri kebijakan nasional tersebut diatur lebih lanjut dalam berbagai peraturan yaitu: Perda DIY No. 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Privinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2029; Perda DIY No. 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; Pergub DIY No. 38 Tahun 2015 tentang Tim Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan wujud nyata kebijakan pemerintah DIY dalam bentuk regulasi untuk melakukan perlindungan terhadap lahan pertanian berkelanjutan. Hal ini juga memperlihatkan bagaimana hukum tidak bisa bekerja atau efektif dalam pengaturan dan pengendalian konversi lahan yang pada akhirnya tidak mampu sebagai alat untuk memberikan perlindungan terhadap lahan pertanian yang berkelanjutan. Dari sudut pandang positifisme hukum, hukum dianggap efektif jika hukum mampu menjadi alat untuk mengatur kehidupan masyarakat menuju masyarakat yang tertib hukum dan sadar hukum sesuai dengan cita hukum.

Dari data dan analisa implikasi konversi lahan pertanian tersebut di atas menjadi sebuah kajian yang menarik dari kajian politik hukum untuk menelaah lebih dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang konversi lahan baik dalam bentuk kebijakan pengendalian maupun larangan, dimana dalam implementasinya konversi lahan masih terus berjalan secara masif di Daerah Istimewa Yogyakarta. Atas dasar pembahasan tersebut di atas maka menjadi kajian yang menarik untuk dijadikan topik sebuah penelitian dengan judul **“KAJIAN TEORITIS KONVERSI LAHAN PERTANIAN DI DIY”**

PEMBAHASAN

Konversi lahan pertanian untuk penggunaan non pertanian dapat dianalisa dengan teori sistem hukum untuk menjawab permasalahan apakah alih fungsi lahan merupakan tindakan yang sesuai dengan norma hukum atau tidak dan bagaimana fenomena konversi lahan pertanian yang terjadi dapat dijelaskan. Dalam Sistem Hukum Nasional Indonesia, hukum memiliki unsur-unsur dimana

bagian-bagiannya tidak terpisahkan dan saling mempengaruhi kinerja dari hukum sebagai sebuah sistem, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

SUBSTANSI HUKUM YANG MENGATUR KONVERSI LAHAN PERTANIAN DI DIY

Hukum sebagai sebuah sistem tersusun secara sistematis dimana bagian yang satu saling berkaitan dengan bagian yang lain yang didasarkan pada asas-asas hukum yang berlaku. Jika kita menyusun struktur substansi hukum maka substansinya dimulai dari tatanan nilai-nilai dasar yang abstrak dan filosofis (norma dasar) kemudian dijemakan dalam norma-norma hukum yang lebih konkrit dan praktis mengatur sesuatu hal tertentu (*kasuistis*).

Secara hierarkhis substanti hukum yang mengatur konversi lahan pertanian seharusnya sesuai dengan nilai-nilai dasar Pancasila baik sebagai dasar filosofi maupun sebagai dasar negara yang diuraikan sebagai berikut:

a. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber norma hukum

Pancasila sebagai pandangan filsafat memiliki nilai-nilai yang abstrak hakikat yang bertitik tolak dari konsep manusia monopluralis dan empat tabiat saleh yang mengandung muatan norma imperatif. Nilai-nilai yang dijunjung tinggi dalam masyarakat bukanlah nilai-nilai yang abstrak dari konsep para ahli, melainkan buah perjumpaan sehari-hari yang melibatkan situasi fisik, psikologik, ekonomik, politik, hukum, sosial budaya dan lainnya yang bersifat majemuk dirasionalkan dalam berbagai ideologi. Keberagaman ideologi pada suatu titik dibutuhkan pemikiran yang bersifat abstrak sebagai unsur-unsur utamanya yang dapat menisbikan keragaman praksis hidup.

Notonagoro⁴ mengembangkan refleksi filsafati untuk menggali nilai-nilai abstrak-hakikat sila-sila Pancasila yang dijadikan pangkal tolak pelaksanaan yang berujud konsep pengalaman yang bersifat subjektif dalam wujud tingkah laku manusia.

Secara filosofis norma hukum yang mengatur konversi lahan pertanian seharusnya bersumber dari nilai-nilai Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Permasyarakatan dan Keadilan.

Nilai Ketuhanan direpresentasikan dalam bentuk pemahaman dan pemaknaan bahwa alam semesta berserta isinya merupakan Karunia Tuhan Yang Maha Esa untuk mendukung kehidupan dan penghidupan manusia sebagai wakil Tuhan di dunia. Kepemilikan tunggal atas alam semesta menjadi hak Tuhan sehingga kepemilikan manusia tidak bersifat absolut (tanpa batas dan abadi) tetapi bersifat realtif (terbatas) dengan mengingat

⁴ Notonagoro, 1980, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Pancuran Tujuh, Jakarta (dalam Sri Soeprapto, *Aktualisasi Nilai-Nilai Filsafat Pancasila Notonagoro*, Jurnal Filsafat, Agustus 1995, Fakultas Filsafat, UGM, hlm. 31.)

keterbatasan manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan. Oleh karena manusia dan alam semesta diyakini sebagai ciptaan Tuhan maka relasi hubungan antara manusia dengan alam adalah relasi antara Subyek dengan Subyek bukan relasi antara Subyek dengan Obyek. Relasi yang menempatkan manusia semata menjadi subyek sedangkan di luar manusia sebagai obyek sering menimbulkan berbagai friksi/gesekan, perselisihan, intoleransi yang disebabkan oleh adanya pengabaian prinsip fundamental dalam sebuah relasi yaitu menjadikan eksistensi manusia lain atau alam disekitarnya bukan sebagai subyek tetapi sebagai obyek belaka.

Ada dua pandangan filsafat tentang manusia sebagai subjek, pertama: manusia adalah makhluk yang rasional, otonom, otomistik dan bebas dalam berhadapan dengan dunia (pandangan filsafat modern dan pencerahan); kedua: bahwa subyek adalah semata bentukan dari kekuatan-kekuatan eksternal di luar kesadaran dirinya (dipengaruhi oleh ekonomi, struktur, politik, teks, ketidaksadaran dan sebagainya). Konsep kedua ini menjadikan manusia sebagai subjek dialektis seperti yang dirumuskan oleh Slavoj Zizek.⁵ Sedangkan yang dimaksud dengan objek adalah benda-benda di dunia, dan relasi antara manusia dengan benda di dunia adalah relasi yang pada dasarnya merupakan rasa bersalah. Manusia pada dasarnya memiliki dimensi anomali dalam dirinya yang memungkinkan manusia (subjek) itu membutuhkan yang lain dari dirinya justru untuk menjadi dirinya sendiri. Pandangan tentang subjek dan objek ini merupakan pandangan dari pemahaman dan kesadaran manusia atas dirinya dan benda di sekitarnya sehingga barangkali berbeda dengan ketika mempergunakan kaca mata baca dari sudut pandang Illahiah dimana alam seisinya merupakan objek dan Illahi sebagai Subjek tunggalnya.

Eksistensi dan substansi manusia sebagai subjek tidak dapat dilepaskan atau membutuhkan objek (alam semesta) sehingga ada hubungan dialektis antara manusia dengan alam. Hubungan dialektis yang harmonis, tidak terpisahkan, saling menghargai, saling melengkapi, saling memberi dan menerima selalu dibutuhkan untuk tercapainya eksistensi dan tujuan hidup manusia sebagai makhluk Tuhan. Kehadiran objek (alam) sangat penting untuk pembentukan sekaligus pelestarian keberadaan subjek (manusia).

Pemahaman subjek dan objek hanyalah pemahaman sepihak dari sisi kesadaran manusia yang sangat terbatas, bisa jadi yang disebut objek oleh manusia sejatinya subjek bagi dirinya sendiri. Sehingga jika sudah sampai pada pemahaman ini maka relasinya tidak lagi relasi subjek dengan objek tetapi relasi antara subjek dengan subjek (*pan subyektivitas*).

⁵ Reza A.A Wattimena, 2011, *Slavoj Zizek tentang Manusia Sebagai Subjek Dialektis*, Jurnal Orientasi Baru, Vol. 20 No. 1, April 2011, hlm. 62.

Dalam relasi antar manusia dengan manusia ataupun dengan benda di sekitarnya sering disadari bahwa keberadaan orang lain ataupun benda itu sebagai objek. Dalam pandangan ini seakan-akan manusia menjadi subjek tunggal dan sekitarnya menjadi objek dimana pengamatan atau penelitian yang diberikan kepada objek tersebut adalah murni sebuah penilaian yang didasarkan pada dasar-dasar subyektifitas yang tidak pernah berdiri pada objek tersebut dan melihat dari sudut pandangnya. Relasi antara subjek dengan objek terjadi ketika subjek memiliki kesadaran bahwa sesuatu di luar dirinya merupakan objek bagi dirinya dengan prinsip-prinsip kebenaran yang bersifat personal. Mereka tidak memahami jika berada di tempat lain dimana objek itu berada dengan segala prinsip-prinsipnya. Relasi semacam ini sering menimbulkan ketidakharmonisan karena masing-masing berdiri pada standar kebenaran sendiri-sendiri bukan kebenaran intersubjektivitas.

Relasi subjek dengan subjek atau pan subjektivitas merupakan relasi yang menempatkan manusia dan alam bukan sebagai objek bagi dirinya sendiri melainkan menempatkan sebagai bagian yang berbeda dengan yang lain (unik) sebagai sebuah sistem organisme besar dalam kehidupan di dunia. Didasari atau tidak relasi ini menciptakan hubungan yang saling ketergantungan dan saling memberikan manfaat satu dengan yang lain dalam sebuah sisbiose mutualisme.

Subjek dalam pandangan filsafat posmodernisme merupakan bentuk kesadaran dalam mengambil sikap jalan tengah yang tidak lagi memposisikan sebagai *the big power* terhadap *the other* melainkan ekualisasi, sikap yang menyetarakan derajat, saling mengasihi dan saling membutuhkan.⁶ Subyek dalam pemikiran posmodern tidaklah otonom, berbeda dan berjarak dari dunia di luar dirinya, melainkan bersatu padu dengannya.

Pandangan subyektifitas pemikiran manusia pada abad modern menimbulkan antitesis pemikiran filsafat posmodern, dimana subyek dalam tradisi pemikiran modern tidak dapat diterima lagi dan dicurigai karena keangkuhannya membawa terror, kerusakan dan kesulitan bagi umat manusia. Subjek pada abad posmodern ialah subjek yang ramah dan apresiatif terhadap subjek yang lain dan benda yang ada di sekitarnya.

Pemahaman manusia sebagai subjek berdasarkan pemikiran filsafat posmodern tidak jauh berbeda dengan pandangan nilai-nilai Pancasila yang dipakai sebagai sumber dan dasar nilai bagi pengembangan norma hukum yang mengatur sumber daya alam terutama soal pertanahan. Beberapa prinsip dasar nilai Pancasila yang substansial terkait dengan tanah ialah:

⁶ Ahmad Anwarudin, 2013, *Subyek dalam Pandangan Dunia Posmodernisme*, Jurnal Refkesi, Volume 13, No. 14, April 2013, hlm. 1.

- a. Tanah memiliki hubungan yang abadi dengan manusia yang bersifat *kosmis-religio-magis* sehingga tanah tidak hanya dinilai dari segi ekonomi saja.⁷ *Religio magis*⁸ terkait dengan nilai merupakan perilaku hukum atau kaidah yang berkaitan dengan kepercayaan terhadap hal-hal ghaib/magis (animisme-dinamisme-kepercayaan terhadap Tuhan).
- b. Kemanusiaan yang adil dan beradab menjadi bagian yang penting dalam pembentukan karakter bangsa dengan memberadatkan sesama manusia sebagai modal utama relasi sosial. Kemampuan untuk memberikan apresiasi kepada orang lain sebagai makhluk individu maupun sebagai makhluk sosial serta sebagai makhluk ciptaan Tuhan. Tanah menjadi sumber daya yang penting dalam pemenuhan kepentingan manusia baik sebagai makhluk individu maupun sebagai makhluk sosial, oleh karena itu dibutuhkan keseimbangan antara dua kepentingan tersebut sehingga tidak saling meniadakan satu dengan yang lain. Kepentingan individu dan kepentingan sosial hakekatnya adalah satu tetapi memiliki dua sisi yang berbeda yang tidak bisa dipisahkan. Kepentingan yang dikonstruksikan dalam pengertian hak (hak atas tanah) bukan merupakan hak yang bersifat absolut, tetapi bersifat relatif karena harus memperhatikan pemenuhan kepentingan sosial. Secara yuridis normatif dirumuskan dalam ketentuan bahwa semua hak atas tanah itu berfungsi sosial.

Pancasila secara konstitutif menentukan dasar suatu tata hukum yang memberi arti dan makna bagi hukum itu sendiri sehingga tanpa dasar Pancasila, hukum akan kehilangan arti dan makna sebagai hukum. Sedangkan secara regulatif, Pancasila menentukan apakah hukum positif sebagai produk itu adil atau tidak adil.⁹ Pancasila dijadikan cita hukum dengan fungsi sebagai konstitutif maupun regulatif. Disamping itu Pancasila sebagai paradigma politik hukum atau sebagai *filosofische grondslag* dan *commom platforms* dalam konteks kehidupan bernegara.¹⁰

⁷ Bambang Sadono, *Reformasi (Setengah Hati) Agraria*, Media Indonesia, 17 Januari 2012 dalam Yanis Maladi, *Reforma Agraria Berparadigma Pancasila dalam Penataan Kembali Politik Agraria Nasional*, Mimbar Hukum, Volume 25 Nomor 1, Februari 2013, hlm. 28.

⁸ Soerojo Wignjodipero, 1990, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*, Haji Mas Agung, Jakarta, hlm. 43.

⁹ Mahfud, 2011, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cet Ke-2, Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 54.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Implementasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusi Indonesia*, Sarasehan Nasional Kerjasama Mahkamah Konstitusi RI dengan UGM, 2-3 Mei 2011, Yogyakarta, hlm. 56.

Pancasila juga menghendaki bahwa setiap hukum yang lahir di Indonesia harus berdasarkan Pancasila yang tersusun secara hierarkhis sistematis dan ada konsistensi substansi dari hukum yang paling atas sampai hukum yang paling rendah hierarkhinya. Secara teoritis hierarkhis sistem hukum ini diajarkan oleh Hans Kelsen dalam *Stufenbau Theorie*.¹¹

Dalam memandang alam (tanah) manusia memahami bahwa tanah adalah bagian penyusun diri manusia yang tidak bisa dibantah atau disanggah keberanannya. Sehingga dari sudut pandang nilai transendental, sumber daya alam (tanah) dianggap sebagai ibu pertiwi yang memberikan segala kebutuhan dalam rangka eksistensi dan kesempurnaan hidup manusia.

Atas dasar relasi ini maka manusia justru memiliki kewajiban untuk memelihara sumber daya alam (tanah) dalam rangka untuk keberlangsungan eksistensi manusia itu sendiri. Tindakan yang bertentangan dengan prinsip ini justru akan berakibat terhadap kelangsungan hidup manusia itu sendiri. Konversi lahan pertanian yang beririgasi teknis dari sudut pandang nilai transendental merupakan tindakan yang bertentangan atau tidak sejalan dengan sifat kodrat manusia sebagai makhluk yang eksistensi dan substansinya ditopang oleh sumber daya alam yang baik. Merubah peruntukkan atau penggunaan yang tidak sesuai dengan daya dukung/kemampuan alam justru merupakan tindakan perusakan dan mengakibatkan sumber daya tanah tidak dapat memberikan kontribusi yang optimal bagi kehidupan manusia.

Berdasarkan landasan nilai filosofis tersebut maka konversi lahan yang tidak sesuai dengan penggunaan dan peruntukannya merupakan tindakan yang tidak bijaksana dan tindakan yang tidak baik bagi keberlangsungan eksistensi hidup manusia dan hubungan baik antara manusia dengan alam. Konversi lahan pertanian merupakan tindakan perusakan terhadap fungsi tanah pertanian sebagai sarana untuk menghasilkan sumber kehidupan bagi masyarakat.

b. Undang-Undang Dasar 1945

Salah satu pasal yang berkenaan dengan pengaturan konversi lahan pertanian ialah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi:

¹¹ B. Arif Sidharta, *Stufenbau Theorie dari Hans Kelsen*, Makalah Lepas, tanpa tahun dalam Yanis Maladi, *Reforma Agraria Berparadigma Pancasila dalam Penataan Kembali Politik Agraria Nasional*, Mimbar Hukum, Volume 25 Nomor 1, Februari 2013, hlm. 4.

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Pemahaman dan pemaknaan pasal ini semestinya dimaknai sebagai sebuah sistem dimana pasal 3 ayat (3) tidak dapat dilepaskan dari pasal-pasal yang lain khususnya Pasal 3 ayat (1) berbunyi: *Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan*; ayat (2) berbunyi: *Cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara*; dan ayat (4) berbunyi: *Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional*.

Terdapat beberapa problem terkait dengan pengelolaan sumber daya alam di Indonesia yang tidak sesuai dengan pemahaman dan pemaknaan ketentuan tersebut di atas, yaitu:

- 1) Eksploitasi sumber daya alam tanpa melihat aspek keberlanjutan atau keberlangsungan dari eksistensi manusia dan ekosistem lingkungan. Konversi lahan secara masih tanpa pengendalian dan pembukaan lahan pertanian yang baru merupakan tindakan terhadap sistem ekologi yang tidak mempertimbangkan sisi keberlangsungan hubungan timbal balik antara manusia dengan alam (tanah) dalam jangka panjang.
- 2) Penatagunaan sumber daya alam semata-mata dilihat dari aspek ekonomis (investasi dan finansial) tetapi kurang memperhatikan kepentingan ekonomi masyarakat yang lemah. Penatagunaan tanah hanya menjadi alat bagi pemilik modal untuk mengembangkan usahanya dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan secara finansial yang sebesar-besarnya tanpa melihat aspek-aspek lain yaitu sosial, budaya, religius dan hukum. Tanah hanya dipandang sebagai barang komoditas ekonomi semata-mata dan mendistorsikan nilai-nilai lain yang jauh lebih penting.
- 3) Pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam yang tidak terkontrol dalam arti minim pengawasan, pengendalian dan penindakan semakin menjauh dari cita norma hukum yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Konversi lahan menjadi fenomena yang umum terjadi oleh karena minimnya pengawasan, pengendalian dan penghukuman terhadap tindakan tersebut sebagai wujud pelaksanaan hukum di lapangan. Ini menandakan bahwa hukum hanya sebatas sebagai norma hukum saja tetapi belum menjadi perilaku hukum masyarakat.

- 4) Penggunaan dan pemanfaatan tanah sering dimaknai secara individual atau aspek keperdataan saja tanpa memperhatikan kepentingan sosial. Konversi lahan banyak yang dilakukan secara illegal yaitu tanpa melalui proses perizinan kepada pemerintah sebagai pemegang hak menguasai negara.
- 5) Aspek ekonomi hanya dilihat dari sisi keuntungan finansial semata sebagai dasar penggunaan dan pemanfaatan tanah tanpa melihat aspek kebersamaan, efisiensi, keadilan, berkelanjutan, wawasan lingkungan, kemandirian, serta keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Analisa dari teori positivisme hukum yang memiliki asumsi dasar bahwa kepastian hukum hanya akan terwujud bila hukum dianggap sebagai sistem yang tertutup dan otonom dari berbagai persoalan non hukum (filsafat, politik, psikologi, ekonomi, moral dan lain sebagainya). Positivisme hukum memiliki karakter yang tertutup bagi jawaban sebuah pertanyaan yang timbul tentang keadilan dan kemanfaatan hukum, karena positivisme hukum sangat konsen pada tujuan hukum untuk mewujudkan kepastian hukum. Positivisme hukum tidak menyediakan ruang bagi variabel-variabel non hukum, apalagi untuk mempermasalahkan hukum positif dari aspek non yuridis. Ada beberapa titik terkuat (*epistemologi*) dari dasar positivisme hukum yang merupakan titik lemah untuk adanya kritik-kritik terhadapnya, yaitu:¹²

- 1) Hukum bebas nilai dimana pertanyaan tentang adil atau tidak, baik atau buruk merupakan pertanyaan moral yang tidak relevan untuk diajukan. Positivisme hukum dalam sejarah peradaban manusia dianggap sebagai musuh yang paling serius bagi prinsip keadilan.
- 2) Tujuan akhir adalah untuk terwujudnya kepastian hukum agar suatu aturan dapat ditegakkan setelah suatu norma hukum dinyatakan berlaku. Teori Fiksi dimana setiap orang dianggap tahu hukum setelah suatu peraturan perundang-undangan dipublikasikan secara formal dalam lembaran negara atau daerah justru menikan “*kepastian*” itu sendiri dan menciptakan “*kepastian semu*”.
- 3) Prinsip kausalitas atau hubungan sebab akibat yang bersifat linear. Substansi hukum justru memiliki karakter yang tidak linear, dimana dimungkinkan subyek hukum untuk terhindar dari kewajiban-kewajiban hukum karena alasan tertentu (gangguan jiwa/*non compos mentis*, belum dewasa, daya paksa/*overmacht*, pembelaan paksa karena darurat/*nootoestand*, dan karena menjalankan tugas jabatan).
- 4) Hukum harus terpisah dari anasir-anasir non hukum.

¹² Bakti Suharto, *Menyoal Sudut Pandang: Kritik Terhadap Epistemologi Positivisme Hukum*, Prosiding Seminar Nasional, PDIH Universitas Muhamadiyah Surakarta, hlm. 229.

Asumsi pemurnian hukum dari anasir-anasir non hukum tidak sejalan dengan hukum sebagai bagian dari ilmu praktis. Ilmu praktis membutuhkan evaluasi terus menerus dari kenyataan-kenyataan sosial. Abiguisitas terlihat pula dalam penerapan asas "*Ius Curia Novit*" di negara penganut Positivisme Hukum, dimana Hakim tidak boleh menolak perkara dengan alasan tidak ada undang-undang yang mengaturnya.

- 5) Sistem hierarkhis norma hukum positif yang menjadi dasar bagi keberlakuan hukum dan menciptakan keteraturan serta untuk menghindari adanya konflik dalam sistem hukum.

Persoalan muncul ketika sampai pada puncak hierarkhis (*grundnorm*) telah membuka diskursus tentang celah ketertutupan sistem logikanya. Pada tingkatan tertinggi (*abstraksi*) merupakan wilayah perbatasan antara hukum dan moral.

- 6) Pemurniaan ilmu hukum dari anasir-anasir non hukum, ilmu hukum dikukuhkan sebagai pemahaman normologis tentang hukum positif.

Pada saat hukum mempermasalahkan implikasi sosial yuridis, hukum tidak lagi berpandangan simplisit jika berhadapan dengan problematika kehidupan masyarakat yang kompleks dan rumit. Positivime hanya melihat norma hukum dalam teks undang-undang, padahal suatu masyarakat terlalu besar untuk dimasukkan dalam pasal-pasal peraturan perundang-undangan.

Teori hukum positive di atas kurang tepat jika dipergunakan sebagai satu-satunya alat analisa dari sistem hukum nasional Indonesia. Ada beberapa hal yang berbeda dengan fondasi pemikiran positivisme hukum, karena sistem hukum Indonesia memiliki karakter-karakter tertentu, yaitu:

- a) Sistem hukum Indonesia tidak bebas nilai karena secara substansial sistem hukumnya dibangun dari substansi dasar nilai ideologi Pancasila yaitu nilai Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Kerakyatan dan Keadilan yang sangat sarat dengan nilai moral dan etik.
- b) Tujuan akhir dari sistem hukum Indonesia ialah untuk mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia dalam arti kemakmuran, kebahagiaan dan kesejahteraan baik aspek lahir-batin maupun aspek dunia-akhirat. Tujuan hukum nasional Indonesia tidak hanya untuk mencapai kepastian hukum semata tetapi juga dalam upaya untuk mencapai keadilan dan kemanfaatan hukum bagi seluruh rakyat Indonesia.
- c) Nilai-nilai Pancasila berdasarkan Teori Kausalitas (sebab akibat) Notonagoro merupakan penyebab lahirnya negara kebangsaan Republik Indonesia yang juga menjadi dasar bagi lahirnya Sistem Hukum Nasional Indonesia. Ada kausa materialis, kausa formalis, kausa efisien dan kausa

formalis yang menjadi dasar bagi bangunan sistem hukum nasional Indonesia.

c. Peraturan Perundang-undangan pelaksana UUD 1945

Secara hierarkhis berbagai peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan dari Ketentuan Pasal 33 (3) yang mengatur konversi lahan pertanian ialah:

1. UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria terutama dalam ketentuan Pasal 7, Pasal 10 (1), Pasal 14 serta Penjelasan Pasal 7.
2. UU No. 4 Tahun 2016 tentang Penatagunaan Tanah (Pasal 8).
3. UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Pasal 33).
4. PP No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah (Pasal 7 ayat (4)).
5. Perda DIY No. 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
6. Pergub DIY No. 38 Tahun 2015 tentang Tim Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
7. Perda DIY No. 2 Tahun 2010 tentang Rancana Tata Ruang Wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
8. Peraturan Walikota Yogyakarta No. 128 Tahun 2016 tentang Struktur Organisasi Pemerintanah Kota Yogyakarta
9. Perda Kabupaten Kabupaten Sleman No. 12 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang dan Tata Wilayah (RTRW) Kabupaten Sleman tahun 2011-2031.
10. Pergub yang mengatur tata cara dan mekanisme alih fungsi lahan pertanian pangan di DIY belum ada.
11. Perda yang mengatur tata cara dan mekanisme alih fungsi lahan pertanian pangan di DIY belum ada.

Berdasarkan teori *Stufenbau Theory*, maka validasi sebuah norma harus memenuhi syarat-syarat bahwa norma tersebut harus merupakan bagian dari sebuah sistem norma; dan sistem norma tersebut harus berjalan secara efektif.

Pada saat terjadi kekosongan norma hukum akan mengakibatkan norma hukum tidak bisa berjalan secara efektif (selarasnya antara norma hukum dengan pelaksanaan norma hukum di lapangan), oleh karena norma hukum menjadi landasan bagi penilaian dan standar kerja dari aparatur pemerintah dalam menjalankan fungsi dan tugasnya. Terkait dengan konversi lahan pertanian jika dilihat dari sisi substansialnya pada tataran norma hukum sudah memadai khususnya yang mengatur hal-hal yang bersifat umum atau mendasar, tetapi untuk hal-hal yang bersifat khusus atau praktis belum ada sehingga menjadi kendala bagi aparatur pemerintah untuk menjalankan norma hukum yang masih bersifat umum tersebut. Penormaan hukum yang bersifat khusus ini terkait dengan:

1. Ruang dan waktu dimana norma hukum itu diterapkan sesuai dengan kondisi dan situasi masing-masing daerah atau wilayah sampai pada institusi pemerintahan yang paling bawah yang berhubungan langsung dengan masyarakat. Di DIY belum ada Perda khusus yang mengatur pelaksanaan tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan tata cara atau mekanisme pengalihfungsian lahan pertanian pangan berkelanjutan. Disamping itu dalam upaya menciptakan kepastian hukum, belum ada penentuan tentang lahan pertanian pangan yang akan menjadi obyek dari perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Dalam konteks hukum administrasi negara, keberadaan aturan menjadi sangat penting baik bagi penyelenggara negara maupun bagi masyarakat.
2. Dalam hal penegakan hukum juga dibutuhkan ketentuan khusus yang mengatur tentang penindakan terhadap pelanggaran norma hukum yang mengatur tentang pengalihfungsian lahan pertanian pangan berkelanjutan termasuk pemberian sanksi yang jelas dan tegas.
3. Dibutuhkan aturan tentang kelembagaan yang mengatur secara khusus pengalihfungsian lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan.
4. Dibutuhkan aturan tentang penganggaran dalam mendukung perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan termasuk pengaturan tentang sarana dan prasarana.
5. Dibutuhkan aturan tentang melibatkan masyarakat dalam perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan pengalihfungsian lahan pertanian pangan berkelanjutan.

STRUKTUR HUKUM PENGATURAN KONVERSI LAHAN PERTANIAN PANGAN DI DIY

Struktur hukum (kelembagaan) sebagai elemen institusional adalah salah satu bagian dari sistem hukum nasional memegang peranan penting karena sebagai tolok ukur yang dapat dinilai apakah aturan yang ditetapkan efektif atau tidak. Struktur hukum atau kelembagaan hukum yang baik akan meningkatkan efisiensi dan efektifitas penegakan hukum.¹³

Konversi lahan pertanian atau pengalihfungsian lahan pertanian sangat membutuhkan peran dari aparaturnya negara atau aparat penegak hukum khususnya dalam lingkup Hukum Administrasi Negara. Peran Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan seluruh jajarannya sampai tingkat Pemerintahan Desa sangat penting dalam upaya perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan pengalihfungsian lahan pertanian pangan berkelanjutan. Sampai saat ini norma

¹³ Jimly Asshiddiqie, 2012, *Struktur Hukum dan Hukum Struktural Indonesia*, dalam *Dielaktika Pembaharuan Sistem Hukum Indonesia*, Sekjen Komisi Yudisial RI, Cetakan I, Jakarta, Hlm. 48.

hukum baru mengatur peran institusional/kelembagaan sampai pada tingkat Kepala Daerah dan belum sampai institusi yang terendah yaitu Pemerintahan Desa.

Secara teoritis kewenangan Pemerintah Daerah DIY Di Bidang Pertanahan dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Istilah wewenang atau kewenangan sering dijabarkan dengan istilah *bevoegdheid* dalam bahasa Belanda. Istilah *bevoegdheid* digunakan dalam konsep hukum privat maupun dalam hukum publik. Sedangkan istilah wewenang atau kewenangan dalam bahasa Indonesia dipergunakan dalam konsep hukum publik. Dalam Hukum Tata Negara *bevoegdheid* dideskripsikan sebagai kekuasaan (*rechtmacht*), sehingga wewenang dalam hukum publik berkaitan dengan kekuasaan, sehingga wewenang merupakan konsep dalam hukum publik.¹⁴
2. Wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik yang berkaitan dengan tindakan yang diberikan oleh UU yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.¹⁵ Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Administrasi, karena dengan wewenang pemerintah dapat melakukan fungsi dan peranannya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintah diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (*legaliteit beginselen*). Suatu kewenangan dianggap sah harus didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku.¹⁶
3. Hak untuk mengatur negara atau pemerintah disebut wewenang atau kewenangan atau *bevoegdheid*. Wewenang atau kewenangan haruslah sah atau *rechtmatig* yang mempunyai fungsi:¹⁷ Sebagai norma pemerintah (*berstuurnormen*) bagi aparat pemerintah; Sebagai alasan untuk mengajukan gugatan terhadap tindakan pemerintah (*beroepsgronden*) bagi masyarakat dan Sebagai dasar pengujian suatu tindakan pemerintah (*teotsingsgronden*) bagi hakim.
4. Pada dasarnya kewenangan di bidang pertanahan bersifat sentralistik yaitu terpusat di pemerintah pusat sesuai dengan Penjelasan Pasal 2 UUPA, bahwa:

“Ketentuan dalam ayat (4) adalah bersangkutan dengan asas otonom dan medebewind dalam penyelenggaraan pemerintahab daerah. Soal

¹⁴ Philipus M Hadjon, 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Hlm. 105.

¹⁵ S.F. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, Hlm. 154.

¹⁶ Suriyansah Murhani, 2009, *Kewenangan Pemerintahan Dalam Mengurus Bidang Pertanahan*, Laksbang Justitia, Surabaya, Hlm. 14.

¹⁷ Ibid., Hlm. 30.

agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat (Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar). Dengan demikian, maka pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari Negara atas tanah itu adalah merupakan medebewind. Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluan dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Wewenang dalam bidang agraria dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah itu”.

Dalam pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah, Pemerintah Pusat dapat menguasai (memberi kuasa) kepada Pemerintah Daerah, namun hal itu bukan merupakan keharusan. Kata-kata “*dapat dikuasakan*” dan “*sekedar diperlukan*” memberikan tekanan bahwa pemberian kuasa kepada Pemerintah Daerah bukan suatu keharusan.¹⁸ Pelimpahan kewenangan atas tanah kepada Pemerintah Daerah sifatnya sekedar diperlukan dan itupun tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pelaksanaan tugas agraria merupakan tugas Pemerintah Pusat merupakan asas yang penting untuk mempertahankan dan melestarikan persatuan dan kesatuan bangsa, dan wilayah nasional Indonesia. Untuk itu tugas kewenangan di bidang agraria/pertanahan tidak boleh diotonomkan kepada daerah dan harus tetap ada pada pemerintah pusat. Pelimpahan sebagian wewenang tersebut kepada daerah dapat dilakukan dalam bentuk “*medebewind*”.¹⁹

Pengertian *medebewind* diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 angka 9 adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah/atau desa, dari Pemerintah Provinsi kepada Kabupaten/kota dan/atau desa serta dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Sedangkan dalam Pasal 1 huruf 2 PP No. 52 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Tugas Pembantuan, yaitu penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa, dan dari daerah kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Tujuan dari tidak diberikannya urusan pertanahan kepada pemerintah daerah ialah untuk adanya unifikasi hukum seperti tujuan awal dibentuknya UUPA yaitu untuk kesatuan hukum yang mengatur soal pertanahan (secara umum sumber daya alam). Agar pelaksanaan tugas pemerintah pusat bisa terselenggara dengan baik maka dibutuhkan peran serta dari pemerintah daerah dalam bentuk desentralisasi

¹⁸ Nur Hasan Ismail, 2000, *Otonomi Bidang Pertanahan”: Reposisi Pernalanan Pusat dan Daerah, dan Ideologi Politik Pertanahan*, Makalah, FH UGM, Yogyakarta, Hlm. 34.

¹⁹ Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, Hlm. 245.

termasuk juga urusan soal pertanahan. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 diatur tentang beberapa bidang kegiatan pembangunan yang didesentralisasikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang salah satunya adalah pelayanan pertanahan. Kelihatan terjadi konflik sistem hukum khususnya antara UU No. 32 Tahun 2004 dengan UUPA. UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa kewenangan di bidang pelayanan pertanahan sifatnya desentralistik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sedangkan menurut UUPA kewenangan di bidang pertanahan sifatnya terpusat pada pemerintah pusat.

Secara garis besar Pemerintah Daerah DIY mempunyai kewenangan secara umum dan kewenangan secara khusus berkaitan dengan soal pertanahan. Secara umum kewenangan DIY di bidang pertanahan ialah berkaitan dengan:²⁰ izin lokasi; pengadaan tanah untuk kepentingan umum; penyelesaian sengketa tanah garapan; penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee; pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota; dan izin membuka hutan.

Salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk kabupaten/kota ialah termasuk urusan pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota. Urusan wajib adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara antara lain: perlindungan hak konstitusional, perlindungan kepentingan nasional, kesejahteraan masyarakat, ketentraman dan ketertiban umum dalam rangka menjaga keutuhan NKRI serta pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian dan konvensi internasional.

Pembagian urusan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah bersifat desentralisasi yang mensyaratkan pembagian pembagian urusan pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian ini didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintah yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan ini berkaitan dengan terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Sebagai contoh misalnya kewenangan negara atas tanah yang dirumuskan dalam hak menguasai negara, pada prinsipnya tetap menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Dalam bidang pertanahan terdapat beberapa kewenangan, yaitu:²¹

- a. Penetapan persyaratan pemberian hak-hak atas tanah;
- b. Penetapan persyaratan landreform;
- c. Penetapan standar administrasi pertanahan;

²⁰ Lampiran PP No. 38 Tahun 2007 jo. Pasal 45 Perda No. 1 Tahun 2013.

²¹ Lihat Pasal 2 ayat (3) PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom.

- d. Pedoman pembiayaan pelayanan pertanahan;
- e. Penetapan kerangka kadastral nasional dan pelaksanaan pengukuran kerangka dasar kadastral nasional Orde I dan Orde II.

Secara khusus dari kewenangan-kewenangan tersebut tidak mengatur tentang konversi lahan pertanian pangan kepada daerah otonom, dan karena sifat desentralisasinya maka seharusnya ada kewenangan yang khusus untuk itu yang diberikan kepada daerah otonom.

Kemudian berdasarkan Keppres No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan ditetapkan 9 (sembilan) kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, yaitu:

- a. Pemberian izin lokasi;
- b. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
- c. Penyelesaian sengketa tanah garapan;
- d. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;
- e. Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian kelebihan tanah maksimum dan tanah absentee;
- f. Penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat;
- g. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong;
- h. Pemberian izin membuka tanah;
- i. Perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.

Keppres itu kemudian ditindaklanjuti dengan Kep. Mendagri dan Otonomi Daerah No. 50 Tahun 2000 tentang Pedoman Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten/Kota yang mengatur kewenangan Dinas Pertanahan Kabupaten/Kota, meliputi:

- a. Penyelenggaraan tata guna tanah dan tata ruang;
- b. Penyelenggaraan pengaturan dan penguasaan tanah;
- c. Penyelenggaraan pengaturan dan pengurusan hak-hak atas tanah;
- d. Penyelenggaraan pengukuran dan pendaftaran tanah;
- e. Penyelenggaraan administrasi pertanahan;
- f. Penetapan kerangka dasar kadastral daerah dan pelaksanaan pengukuran kerangka dasar kadastral; dan
- g. Penanganan penyelesaian masalah dan sengketa pertanahan serta peningkatan partisipasi masyarakat.

Dari beberapa kewenangan tersebut maka persoalan konversi lahan atau alih fungsi lahan pertanian pangan menjadi kewenangan dari Dinas Pertanahan walaupun tidak secara eksplisit diatur tetapi secara implisit termasuk kewenangan dalam bidang penyelenggaraan tata guna tanah; tata ruang; penyelenggaraan administrasi pertanahan serta penanganan penyelesaian masalah dan sengketa pertanahan.

BUDAYA HUKUM YANG BERKENAAN DENGAN KONVERSI LAHAN PERTANIAN PANGAN DI DIY

Budaya hukum dalam pandangan LM Friedman²², sebagai pola pengetahuan, sikap dan perilaku sekelompok masyarakat terhadap sebuah sistem hukum. Dari pola-pola tersebut dapat dilihat tingkat integritas masyarakat dengan sistem hukum tertentu. Secara sederhana tingkat integritas ditandai dengan tingkat pengetahuan, penerimaan, kepercayaan, dan kebergantungan mereka terhadap sistem hukum itu. Suatu norma hukum akan menjadi hukum yang benar-benar diterima dan dipatuhi oleh masyarakat adalah sangat ditentukan oleh budaya hukum masyarakat yang bersangkutan.

Budaya hukum meliputi ide-ide, pandangan-pandangan tentang hukum, kebiasaan-kebiasaan, cara berfikir dan berlaku, merupakan bagian dari kebudayaan pada umumnya, yang dapat menyebabkan orang mematuhi atau sebaliknya, menyimpangi apa yang sudah dirumuskan dalam substansi hukum.²³

Fenomena konversi lahan pertanian pangan merupakan kenyataan empiris yang menjadi bukti bahwa antara apa yang diatur dengan perilaku yang diharapkan tidak selalu sama. Jika dilihat dari aspek budaya hukum maka masih terdapat pandangan atau persepsi yang berbeda antara para pelaku konversi atau pengalihfungsian lahan pertanian pangan dengan nilai-nilai dasar yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berbagai hipotesa mengapa kesadaran hukum dalam budaya hukum masyarakat yang melakukan konversi lahan pertanian pangan ialah:

1. Ada kemungkinan bahwa tentang tatanan nilai yang berlaku tidak dipahami atau diketahui oleh masyarakat, walaupun terdapat anggapan bahwa “semua orang dianggap tahu akan hukum” tidak bisa digunakan sebagai ukuran tentang efektifitas bekerjanya hukum di tataran empiris.
2. Ada faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi kesadaran masyarakat yang melakukan konversi lahan pertanian pangan antara lain dorongan dari faktor ekonomi, dimana tanah dipandang semata-mata sebagai barang komoditas ekonomi.
3. Ketidakpatuhan terhadap tatanan hukum juga dimungkinkan karena tidak adanya pemberian sanksi yang jelas dan tegas terhadap pelanggaran larangan konversi lahan pertanian pangan.

²² Lawrence M. Friedman, 1975, *The Legal System: A Social Prespective*, Russel Foundation, New York dalam Any Ismayawati, 2011, *Pengaruh Budaya Hukum Terhadap Pembangunan Hukum Di Indonesia*, Jurnal Pranata Hukum, Volume 6 Nomor 1, Januari 2011, STAIN Kudus, Hlm. 56.

²³ Lawrence M, Friedman, 1975, *Law And Society AN Introduction*, Prentice-Hall, Inc. New Jersey, hlm. 6.

4. Adanya pandangan bahwa kepemilikan atas tanah pertanian bersifat mutlak dan tidak bisa diganggu gugat tanpa mempertimbangkan kepentingan sosial atau kepentingan umum.
5. Kurang berjalannya tugas pemerintah dalam melakukan *controlling* dan *monitoring* berkaitan dengan penggunaan dan pemanfaatan lahan pertanian pangan.
6. Menurut Irawan²⁴, alih fungsi lahan pada dasarnya terjadi akibat adanya persaingan dalam pemanfaatan lahan antara sector pertanian dan sector non pertanian. Persaingan dalam pemanfaatan lahan tersebut muncul akibat adanya tiga fenomena ekonomi dan social, yaitu: keterbatasan sumber daya lahan; pertumbuhan penduduk; dan pertumbuhan ekonomi.

Terkait dengan budaya hukum diperlukan peningkatan kesadaran hukum masyarakat yang merupakan rangkaian proses yang berjalan setahap demi setahap, sebagai berikut:²⁵

1. Tahap pengetahuan hukum

Merupakan pengetahuan seseorang berkenaan dengan perilaku tertentu yang diatur oleh hukum tertulis yaitu tentang apa yang dilarang atau apa yang diperbolehkan.

2. Tahap pemahaman hukum

Merupakan sejumlah informasi yang dimiliki seseorang mengenai isi dari aturan hukum (tertulis) beserta tujuan dan manfaatnya.

3. Tahap sikap hukum (*legal attitude*)

Merupakan suatu kecenderungan untuk menerima atau menolak hukum karena adanya penghargaan atau keinsyafan bahwa hukum tersebut bermanfaat atau tidak bermanfaat bagi kehidupan manusia. Dalam hal ini ada elemen apresiasi terhadap aturan hukum.

4. Tahap pola perilaku hukum

Merupakan berlaku atau tidaknya suatu aturan hukum dalam masyarakat, jika berlaku maka sejauh mana masyarakat mematuhi.

Dalam rangka peningkatan budaya hukum ada beberapa cara yaitu antara lain:²⁶

1. Perubahan model pendidikan hukum yang tidak semata-mata berbasis teks atau peraturan perundang-undangan yang tertulis saja;

²⁴ B. Irawan, 2005, *Konversi Lahan Sawah: Potensi Dampak, Pola Pemanfaatannya dan Faktor Determinan*, Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi, hlm. 23 dalam Retno Kusniati, *Analisis Perlindungan Hukum Penetapan Lahan Petanian Pangan Berkelanjutan*, Artikel Ilmiah, hlm. 9.

²⁵ Munir Fuady, 2007, *Sosiologi Hukum Kontemporer, Interaksi Kekuasaan, Hukum dan Masyarakat*, Citra Aditya Bakti, Bandung, Hlm. 7.

²⁶ Any Ismayawati, 2011, *Pengaruh Budaya Hukum Terhadap Pembangunan Hukum Di Indonesia*, Jurnal Pranata Hukum, Volume 6 Nomor 1 Januari 2011, Hlm. 65-66.

2. Menciptakan hukum yang sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dan diyakini kebenarannya sehingga sesuai dengan rasa kesadaran hukum masyarakat;
3. Pembangunan budaya hukum yang diawali dari lingkup kecil atau lingkungan keluarga.
4. Melakukan penyuluhan-penyuluhan hukum kepada masyarakat dengan tujuan untuk memberikan pemahaman akan hak dan kewajibannya serta tatanan hukum yang berlaku dengan segala konsekuensinya;
5. Peningkatan keteladana dari aparat pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewajibannya serta dalam melakukan penegakan hukum terhadap pelanggaran-pelanggaran hukum yang terjadi dalam masyarakat.

PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan maka ditariklah kesimpulan sebagai berikut: secara teoritis konversi lahan pertanian pangan bias dikaji dari system hukum dimana hukum memiliki unsur-unsur yang saling berhubungan dan mempengaruhi terhadap kinerja hukum, yaitu:

1. Substansi hukum

Dilihat dari aspek substansialnya pengaturan mengenai konversi lahan pertanian pangan telah diatur secara hierarkhis dalam produk peraturan perundang-undangan yang berlaku tetapi belum diatur secara khusus atau teknis tentang pelaksanaan pengendalian, pengawasan, penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan, peran partisipasi masyarakat, tata cara konversi lahan pertanian pangan berkelanjutan serta tata cara penyelesaian sengketa yang timbul.

Secara normative konversi lahan pertanian pangan merupakan tindakan yang dilarang walaupun ada pengecualiannya yaitu terkait dengan kepentingan umum dan kondisi darurat karena bencana alam.

2. Struktur hukum

Struktur hukum yang berupa institusi pemerintah yang menangani konversi lahan pertanian pangan berkelanjutan sudah ada mulai dari pusat sampai daerah tetapi belum melibatkan instansi pemerintahan yang terendah yaitu pemerintahan Desa. Belum ada petunjuk yang teknis yang bias dipergunakan oleh pemerintah daerah untuk mengatur konversi lahan pertanian pangan berkelanjutan.

3. Budaya hukum

Fenomena konversi lahan pertanian pangan berkelanjutan merupakan bentuk rendahnya kesadaran hukum masyarakat maupun aparat pemerintah sebagai aparatur Negara yang menyelenggarakan pelaksanaan ketentuan hukum yang berlaku. Rendahnya kesadaran hukum ini menunjukkan

rendahnya budaya hukum dalam pengertian kurangnya ketaatan terhadap norma-norma hukum yang berlaku.

DAFTAR PUSTAKA

Ahmad Anwarudin, 2013, *Subyek dalam Pandangan Dunia Posmodernisme*, Jurnal Refkesi, Volume 13, No. 14, April 2013.

Any Ismayawati, 2011, *Pengaruh Budaya Hukum Terhadap Pembangunan Hukum Di Indonesia*, Jurnal Pranata Hukum, Volume 6 Nomor 1 Januari 2011.

B. Arif Sidharta, *Stufenbau Theorie dari Hans Kelsen*, Makalah Lepas, tanpa tahun dalam Yanis Maladi, *Reforma Agraria Berparadigma Pancasila dalam Penataan Kembali Politik Agraria Nasional*, Mimbar Hukum, Volume 25 Nomor 1, Februari 2013.

B. Irawan, 2005, *Konversi Lahan Sawah: Potensi Dampak, Pola Pemanfaatannya dan Faktor Determinan*, Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi.

Bambang Sadono, *Reformasi (Setengah Hati) Agraia*, Media Indonesia, 17 Januari 2012 dalam Yanis Maladi, *Reforma Agraria Berparadigma Pancasila dalam Penataan Kembali Politik Agraria Nasional*, Mimbar Hukum, Volume 25 Nomor 1, Februari 2013.

Bekti Suharto, *Menyoal Sudut Pandang: Kritik Terhadap Epistemologi Positivisme Hukum*, Prosiding Seminar Nasional, PDIH Universitas Muhamadiyah Surakarta.

Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.

Iswan Kaputra, 2013, *Alih Fungsi Lahan, Pembangunan Pertanian & Ketahanan Pangan*, ResearchGate, Jurnal Strukturisasi, Vol. 1, No. 1., Juni 2013, Antropologi Sosial Univ. Negeri Medan.

Jimly Asshiddiqie, 2012, *Struktur Hukum dan Hukum Struktural Indonesia*, dalam Dielaktika Pembaharuan Sistem Hukum Indonesia, Sekjen Komisi Yudisial RI, Cetakan I, Jakarta.

Jimly Asshiddiqie, *Implementasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusi Indonesia*, Sarasehan Nasional Kerjasama Mahkamah Konstitusi RI dengan UGM, 2-3 Mei 2011, Yogyakarta.

Lawrence M, Friedman, 1975, *Law And Society AN Introduction*, Prentice-Hall, Inc. New Jersey.

Lawrence M. Friedman, 1975, *The Legal System: A Social Prespective*, Russel Foundation, New York dalam Any Ismayawati, 2011, *Pengaruh Budaya Hukum Terhadap Pembangunan Hukum Di Indonesia*, Jurnal Pranata Hukum, Volume 6 Nomor 1, Januari 2011, STAIN Kudus.

Mahfud, 2011, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cet Ke-2, Grafindo Persada, Jakarta.

Munir Fuady, 2007, *Sosiologi Hukum Kontemporer, Interaksi Kekuasaan, Hukum dan Masyarakat*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Notonagoro, 1980, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Pancuran Tujuh, Jakarta (dalam Sri Soeprapto, *Aktualisasi Nilai-Nilai Filsafat Pancasila Notonagoro*, Jurnal Filsafat, Agustus 1995, Fakultas Filsafat, UGM.

Nur Hasan Ismail, 2000, *Otonomi Bidang Pertanahan”: Reposisi Pernanan Pusat dan Daerah, dan Ideologi Politik Pertanahan*, Makalah, FH UGM, Yogyakarta.

Philipus M Hadjon, 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Reza A.A Wattimena, 2011, *Slavoj Zizek tentang Manusia Sebagai Subjek Dialektis*, Jurnal Orientasi Baru, Vol. 20 No. 1, April 2011.

S.F. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.

Siti Syamsiar, 2013, *Produksi Beras dan Ketersediaan Sumber Daya Lahan Pertanian dalam Rangka Memperkuat Kemandirian Pangan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*, SEPA: Vol. 9 No. 2 Februari 2013, Studi Agribisnis Fakultas Pertanian UPN, Yogyakarta.

Soerojo Wignjodipoero, 1990, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*, Haji Mas Agung, Jakarta.

Suriyansah Murhani, 2009, *Kewenangan Pemerintahan Dalam Mengurus Bidang Pertanahan*, Laksbang Justitia, Surabaya.