



PERENCANAAN DAN PEMANFAATAN RUANG BERKEADILAN UNTUK MENGANTISIPASI ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN

EQUITABLE SPACE PLANNING AND UTILIZATION TO ANTICIPATE FARMLAND CONVERSION

Rahayu Subekti*, Winarno Budyatmojo**, Purwono Sungkowo Raharjo***

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui perencanaan dan pemanfaatan ruang berkeadilan untuk mengantisipasi alih fungsi tanah pertanian. Banyaknya terjadi alih fungsi tanah pertanian ke tanah *non* pertanian, menyebabkan hal yang urgent untuk dilakukan penataan karena tentunya akan berpengaruh terhadap ketahanan pangan, dan menurunnya daya dukung lingkungan. Dengan perencanaan dan pemanfaatan yang berkeadilan diharapkan dapat mengantisipasi alih fungsi tanah pertanian.

Berdasarkan hasil pembahasan maka: Perencanaan dan pemanfaatan ruang berkeadilan diperlukan dalam mengantisipasi alih fungsi tanah pertanian. Perencanaan dan pemanfaatan ruang berkeadilan dilakukan dengan mengingat prinsip: (1) Tidak bertentangan dengan undang-undang; (2) Sesuai dengan tata ruang wilayah; (3) Menyejahterakan rakyat; (4) Menjaga keseimbangan lingkungan, hal ini dilakukan untuk mencegah terjadinya alih fungsi tanah pertanian., sehingga berdampak terhadap menurunnya daya dukung lingkungan; (5) Adanya penghormatan terhadap pemilik hak atas tanah; (6) Memperhatikan fungsi sosial hak atas tanah.

Dalam undang-undang penataan ruang, untuk mengendalikan pemanfaatan ruang dilakukan dengan pengendalian pemanfaatan ruang melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi. Dalam pengendalian tersebut dilakukan perencanaan dan pemanfaatan ruang yang berkeadilan sebagai usaha dalam mengurangi dampak terhadap menurunnya daya dukung lingkungan.

Kata kunci: alih fungsi tanah; perencanaan; pemanfaatan ruang berkeadilan.

ABSTRACT

This research aimed to find out the equitable space planning and utilization to anticipate the conversion of farmland. Many conversions occurring from agricultural into non-agricultural land leads to urgency to conduct arrangement as it will affect food self-sufficiency, and decrease environmental supportability. The equitable space planning and utilization is expected to anticipate the conversion of farmland.

* Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Jl. IR Sutami 36 A Surakarta 57126, email: rahayusubekti@yahoo.co.id.

** Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Jl. IR Sutami 36 A Surakarta 57126, email: win.uns11@gmail.com.

***Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Jl. IR Sutami 36 A Surakarta 57126, email: purwonosraharjo@yahoo.co.id.

From the result of research and discussion it can be found that the equitable planning and utilization is required to anticipate the farmland conversion. Equitable space planning and utilization are conducted recalling the following principles: (1) Not in contradiction with Law; (2) In accordance with the spatial layout; (3) Making the people prosperous; (4) Maintaining environmental balance; it is intended to prevent the conversion of farmland from occurring thereby impacting on the degraded environmental supportability; (5) Respecting the owner of the right to land; (6) Considering the social function of the right to land.

The spatial layout law mentions that the control of space utilization is conducted through zonation, licensing, incentive and disincentive, and sanction imposition. In such control, equitable space planning and utilization are conducted as an attempt of mitigating the impact on the degraded environmental supportability.

Keywords: *land conversion; planning; equitable space utilization.*

PENDAHULUAN

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam, yang sangat dibutuhkan oleh manusia dalam hidup dan kehidupannya, bahkan dapat menentukan peradaban suatu bangsa. Dalam kehidupan manusia, tanah mempunyai arti yang sangat penting karena sebagian besar kehidupan manusia bergantung pada tanah, bahkan sampai meninggalpun manusia membutuhkan tanah. Tanah dapat dilihat sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanen dan dapat dicadangkan untuk kehidupan pada masa mendatang. Tanah adalah tempat bermukim dari sebagian besar umat manusia disamping sebagai sumber penghidupan bagi mereka yang mencari nafkah melalui usaha pertanian dan atau perkebunan.

Tanah sebagai sumber daya agraria adalah yang paling banyak dimanfaatkan oleh manusia. Tanah sebagai sumber daya memiliki kelebihan dibandingkan dengan sumber daya lainnya, yaitu:

(1) Tanah tetap ditempat dan tak dapat dipindah. Yang dapat diangkut atau

dipindah adalah materiel tanah termasuk benda-benda yang ada di atasnya. Manusia yang menguasai dan memilikinya dapat berpindah melalui peralihan hak;

- (2) Tanah sangat heterogen atau bervariasi dalam hal nilainya. Komoditas lain relatif mempunyai ukuran nilai tetap sebagai contoh harga minyak, harga karet alam, kelapa sawit dan sebagainya. Adapun harga tanah sangat bervariasi berdasarkan lokasi;
- (3) Tanah unik dalam penggunaan atau manfaatnya suatu saat tanah sangat bernilai apabila mengandung sumber daya alam yang berlimpah dan bernilai jual;
- (4) Tanah dan manusia yang menghuni dan beraktifitas di atasnya memiliki ikatan emosional yang kuat.¹

Perkembangan kegiatan masyarakat menyebabkan kebutuhan lahan sebagai wadahnya meningkat dengan sangat cepat sejalan, hal ini sesuai dengan meningkatnya jumlah penduduk dan pertumbuhan ekonomi. Keadaan ini menyebabkan persaingan

¹ Waskito, Hadi Arnowo, *Pertanahan Agraria dan Tata Ruang*, Jakarta: Kencana Devisi dari PrenadaMedia Group, 2017, hlm. 5-6.

pemanfaatan lahan, terutama pada daerah yang telah berkembang dimana sediaan lahan relatif sudah terbatas.

Dengan melihat kebutuhan masyarakat akan tanah, maka penggunaan dan pemanfaatan tanah perlu dilakukan untuk menghindari terjadinya persaingan penggunaan tanah. Terjadinya persaingan penggunaan lahan antara sektor pertanian dan sektor non pertanian terus semakin ketat, untuk itu diperlukan adanya cara yang bisa menciptakan keseimbangan.

Perubahan dalam pemanfaatan lahan mencerminkan adanya aktivitas yang dinamis dari masyarakat sehingga semakin cepat pula perubahan dalam penggunaan lahan. Dari hal itu dapat digunakan sebagai indikator bagaimana masyarakat memperlakukan sumber daya alam di wilayah mereka, tidak saja sebagai potensi kehidupan tetapi juga upaya menjaga kelestarian dan keberlangsungan potensinya.

Konversi lahan dapat diartikan sebagai berubahnya fungsi sebagian atau seluruh kawasan dari fungsinya semula seperti direncanakan menjadi fungsi lain yang berdampak negatif terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri. Misalnya berubahnya peruntukan fungsi lahan persawahan beririgasi menjadi lahan industri dan fungsi lindung menjadi lahan pemukiman.²

Demikian juga dengan konversi lahan pertanian, saat ini mengalami pengurangan terus setiap tahunnya. Direktur Jenderal Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Penguasaan Tanah Kementerian Agraria

dan Tata Ruang (ATR), Budi Situmorang menjelaskan pencegahan alih fungsi sawah ini mendesak karena setiap tahunnya lahan sawah di Indonesia berkurang 150 ribu hingga 200 ribu hektar. Alih fungsi lahan sawah tersebut paling banyak terjadi di wilayah Jawa dan kota-kota besar. Berdasarkan data Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), pada 2013, lahan sawah di Jawa mencapai 3,675 juta hektar.³

Beralih fungsinya lahan pertanian menjadi lahan *non* pertanian secara terus menerus, dan tanpa dilakukannya pengendalian yang terarah akan menyebabkan semakin berkurangnya luas tanah pertanian. Untuk Mengatasi hal tersebut maka perlu adanya penataan ruang sehingga akan dapat mengakomodir berbagai kegiatan

Penataan ruang yang komprehensif, holistik dan terintegrasi sesuai kebutuhan pembangunan akan menguatkan ketahanan nasional, oleh karena itu maka penataan ruang harus dilakukan dengan memperhatikan arah pembangunan nasional pada Gatra geografi.⁴ Salah satu strategi untuk menyelesaikan persoalan pada gatra geografi itu adalah dengan merumuskan Tata Ruang dalam suatu perencanaan yang holistik yang disebut dengan rencana umum tata ruang, sehingga keberadaan gatra geografi sebagai tempat hidup bagi kehidupan permukiman (baik diperkotaan dan perdesaan) dan sumber kehidupan (seperti tanah/bentang lahan pertanian) dapat disediakan secara memadai bagi kelangsungan hidup Indonesia sebagai bangsa.⁵

² Soenartomo, Aryo Fajar. "Perkembangan Konversi Lahan Pertanian Di Kabupaten Jember" *Jurnal Agriekonomika* ISSN 2301-9948 e ISSN 2407-6260 Volume 4 Nomor 1 April 2015.

³ Dimas Jarot Bayu, "Alih fungsi lahan sawah di delapan provinsi diperketat, harus berdasarkan persetujuan dari Menteri ATR/BPN" 2018, <https://katadata.co.id/berita/2018/04/09/diatur-perpres-alih-fungsi-sawah-harus-izin-menteri-agraria>, diakses tanggal 05-03-2019.

⁴ Oloan Sitorus, *Konsolidasi Tanah, Tata Ruang dan Ketahanan Nasional*, Yogyakarta: STPN Press, 2015, hlm. 2.

⁵ *Ibid*, hlm. 2.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis normatif dengan pendekatan *statuta approach* dan *conceptual approach*. Permasalahan yang telah dirumuskan dijawab dengan pendekatan *statuta approach* untuk menelaah peraturan perundang-undangan terkait dengan permasalahan (isu hukum) yang dihadapi

Data diolah dan dilakukan analisa secara kualitatif. Data penelitian ini diperoleh dari data sekunder yaitu data yang diambil dari bahan pustaka, meliputi antara lain buku-buku hukum, literatur, peraturan perundang-undangan, hasil penelitian terdahulu, artikel sumber lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini. Data sekunder tersebut bersumber dari bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perencanaan dan pemanfaatan ruang berkeadilan.

PEMBAHASAN

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan pasal ini maka negara kesatuan Indonesia menganut paham negara hukum kesejahteraan, sebab dengan dikuasainya

bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya tersebut oleh negara, pemerataan hasil-hasil pengelolaan terhadap bumi, air dan kekayaan alam ini akan dapat tercapai.

Pasal 33 ayat (3)⁶ tersebut telah mengatribusikan kewenangan kepada subyek hukum, dalam hal ini negara untuk melakukan perbuatan hukum terhadap sumber daya alam.⁷ Sebagai konsekuensi dari asas ini, maka pemerintah harus diberi wewenang berdasarkan Undang-Undang untuk mengatur, mengelola menata dan mengendalikan pemanfaatan penggunaan serta peruntukan sumber daya alam. Kewenangan Pemerintah sejalan dengan prinsip negara pengurus dimana pemerintah selaku personifikasi negara-negara berkewajiban untuk membangun kesejahteraan rakyat.

Dengan rincian kewenangan, mengatur menentukan dan menyelenggarakan berbagai kegiatan dalam Pasal 2 UUPA tersebut, diberikan suatu interpretasi otentik mengenai hak menguasai dari negara yang dimaksudkan oleh UUD 1945, sebagai hubungan hukum yang bersifat publik semata-mata. Dengan demikian tidak akan ada lagi tafsiran lain mengenai pengertian dikuasai dalam Pasal UUD tersebut.⁸

Ketetapan Majelis Rakyat No. II/MPR RI/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan

⁶ Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan Bumi Air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dalam Pasal ini kata bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dapat dimaknai sebagai agraria dalam arti luas. Pengertian agraria memiliki ruang lingkup yaitu dalam arti sempit bisa berwujud hak-hak atas tanah ataupun pertanian saja sedangkan Pasal 1 dan Pasal 2 UUPA telah mengambil sikap dalam pengertian yang meluas yaitu bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.

⁷ Kuntana, Inna Junaedah, Giri Ahmad Taufik, "Tafsir Mahkamah Konstitusi Atas Pasal 33 UUD 1945: studi atas putusan MK mengenai Judicial Review Terhadap UU No 7 Tahun 2014, UU Mo. 22 tahun 2001 dan UU No.20 Tahun 2002", *Jurnal Konstitusi* Volume 7 Nomor 1 Februari 2010, Jakarta, hlm. 152-156.

⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi, Cetakan ke 7, Jakarta: Djambatan, 1997.

Negara, dalam salah satu ketentuannya mengenai asas pembangunan nasional menyatakan: Asas manfaat bahwa segala usaha dan kegiatan pembangunan nasional memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemanusiaan, peningkatan kesejahteraan rakyat, dan pengembangan pribadi warga Negara serta mengutamakan kelestarian nilai-nilai luhur budaya bangsa dan kelestarian fungsi lingkungan hidup dalam rangka pembangunan yang berkesinambungan dan berkelanjutan.

Jelas bahwa penguasaan Negara atas bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dimaksudkan untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan warga Negara guna menuju tatanan masyarakat yang adil dan makmur dengan memperhatikan kelestarian lingkungan sehingga pemanfaatannya dapat oleh generasi yang akan datang. Oleh sebab itulah pembangunan dengan memanfaatkan sumber daya alam tanpa meninggalkan aspek kelestarian lingkungan hidup dikatakan sebagai pembangunan berwawasan lingkungan⁹.

Dengan melihat tujuan yang hendak dicapai dalam melaksanakan kebijakan mengenai penataan ruang ini dapat pula diketahui adanya berbagai faktor penting didalam penyelenggaraan/pelaksanaan dari negara hukum kesejahteraan yang menghendaki adanya peningkatan taraf hidup masyarakat. Tujuan tersebut dapat dirumuskan sebagai berikut: Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan berlandaskan

wawasan nusantara dan ketahanan nasional dengan:

- a. Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- b. Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia dan;
- c. Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negative terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.¹⁰

Tanah merupakan unsur ruang yang strategis dan pemanfaatannya tidak dapat dilepaskan dengan penataan ruang wilayah. Demikian pula dengan penataan ruang yang pada hakikatnya antara lain merupakan pengaturan persediaan penggunaan dan peruntukan tanah, air dan ruang angkasa.

Salah satu kegiatan yang sangat penting dalam rangka pelaksanaan pembangunan dan pembaharuan tata ruang dalam rangka merencanakan persediaan peruntukan penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria dalam rangka menunjang pelaksanaan pembangunan menuju masyarakat yang adil dan makmur.

Perencanaan tata ruang dipandang sebagai signifikansi¹¹ bagi pencapaian pembangunan karena dengan adanya perencanaan akan membawa pilihan berhasil atau tidaknya kegiatan dalam mencapai tujuan pembangunan

Terkait dengan pengelolaan ruang oleh Negara, maka perlu dilakukan adanya

⁹ Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan tanah Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016, hlm. 10.

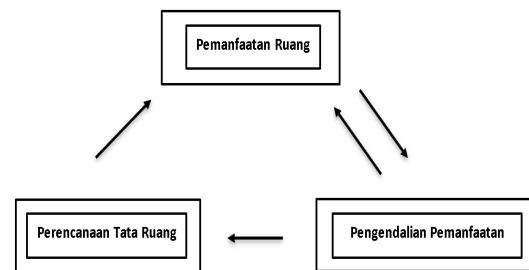
¹⁰ *Ibid*, hlm. 12- 13.

¹¹ Juniarso Ridwan, Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Bandung: Nuansa, 2013, hlm. 85.

penataan, pemanfaatan dan pengendalian dalam menggunakan ruang. Penataan ruang¹² yaitu sebagai wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara termasuk ruang didalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya. Penataan ruang sendiri merupakan suatu siklus yang akan terus bergulir sepanjang diperlukan agar ruang senantiasa tertata meskipun terjadi dinamika dalam pemanfaatannya. Tahapan dalam penataan ruang adalah sebagai berikut:

1. Penataan ruang yang berwujud dalam pembuatan rencana tata ruang dan disahkan dalam suatu Peraturan Daerah. Rencana Tata Ruang dapat dibuat baru karena belum pernah dibuat atau merupakan daerah baru hasil pemekaran serta merupakan hasil revisi;
2. Pemanfaatan ruang melalui mekanisme perizinan dan pemberian hak atas tanah;
3. Pengendalian pemanfaatan berupa penerapan sanksi ataupun bentuk disinsentif lainnya agar tata ruang dapat diwujudkan. Apabila ada kecenderungan perubahan ke arah perubahan tata ruang maka dilakukan evaluasi untuk dilakukannya revisi Rencana Tata Ruang Wilayah. Dari sini rencana proses perencanaan tata ruang di mulai lagi tetapi dalam kerangka perbaikan atau penyusunan ulang.

Siklus Penataan Ruang dan bagaimana Unsur tersebut terkait dapat diilustrasikan melalui gambar berikut ini:¹³



Dari bagan tersebut dapat dinyatakan bahwa dalam penataan ruang terdiri dari perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian yang saling berhubungan 1 dengan yang lainnya. Perencanaan tata ruang merupakan suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang. Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya. Adapun pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang.

Perencanaan tata ruang merupakan bagian dari 3 komponen pelaksanaan penataan ruang. Perencanaan tata ruang untuk menghasilkan rencana-rencana rinci hanya diperlukan apabila dalam perencanaan tata ruang (yang mencakup wilayah yang luas pada umumnya) yang menghasilkan rencana umum tata ruang tersebut memiliki tingkat ketelitian atau kedalaman pengaturandan skala peta yang tidak rinci, artinya apabila perencanaan tata ruang yang mencakup wilayah yang luasnya memungkinkan

¹² Sebagaimana disebutkan dalam UU No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yaitu: wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara termasuk ruang didalam bumisebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya.

¹³ Waskito dan Hadi Arnowo, *Pertanahan, Agraria dan Tata Ruang*, Jakarta: Kencana Devisi dari Prenada Media Group, 2017, hlm. 40

pengaturan dan penyediaan peta dengan tingkat ketelitian tinggi, rencana rinci tidak diperlukan.¹⁴

Perencanaan penataan ruang didalam program jangka panjang 25 tahun ke depan sebagaimana dijelaskan sebagai berikut:¹⁵

1. Pemanfaatan dan pengendalian ruang
Pengaturan tata ruang sesuai peruntukan merupakan tantangan pada masa yang akan datang yang harus dihadapi untuk mengatasi krisis tata ruang yang telah terjadi. Untuk itu diperlukan penataan ruang yang baik dan berada dalam satu sistem yang menjamin konsistensi antara perencanaan;
2. Pengurangan kesenjangan pembangunan antar wilayah perlu dilakukan tidak hanya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di seluruh wilayah Indonesia, tetapi juga untuk menjaga stabilitas dan kesatuan nasional.

Dalam penataan dan pemanfaatan ruang diatur dengan Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Perencanaan tata ruang adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang.¹⁶

Pemanfaatan tanah aktual dalam rencana tanah guna tanah dapat dilengkapi dengan klasifikasi wilayah berdasarkan pembagian kawasan fungsional sebagai berikut:

1. Sub wilayah lindung wilayah yang termasuk dalam kawasan ini adalah

wilayah yang tidak bisa dimutasikan yang pada umumnya tanahnya berstatus tanah negara.

2. Sub wilayah penyangga pada umumnya adalah tanah negara.
3. Sub wilayah budi daya pertanian budi daya pertanian pada umumnya berstatus tanah hak milik, tindakan-tindakan yang dilaksanakan sebagai berikut:
 - a. Agar dipertahankan untuk pertanian, lebih-lebih jika tanahnya subur dan beririgasi teknik;
 - b. Walaupun ada konservasi penggunaan tanah, bangunan yang bisa dibangun hanya antara 10-20 % dari luas tanah;
 - c. Mutasi status pemilikan sangat longgar atau tidak dibatasi, asal untuk pertanian;
 - d. Pengembangan di wilayah ini diarahkan.
4. Sub wilayah budidaya *non* pertanian umumnya berstatus tanah hak milik dan penggunaannya bervariasi. Tindakan-tindakan yang dilaksanakan adalah sebagai berikut:
 - a. Pembangunan lebih dilonggarkan, asalkan memenuhi persyaratan penataan wilayah dan aturan yang berlaku;
 - b. Mutasi kepemilikan tanah dibebaskan dengan perundang-undangan yang berlaku.

Pengembangan suatu pertumbuhan dan beberapa pusat (titik tumbuh) dan titik

¹⁴ Herman Hermit, *Pembahasan Undang-Undang Penataan Ruang (U.U. No. 26 Tahun 2007)*, Bandung: Mandar Maju, 2008, hlm. 102-103.

¹⁵ Arba, *Hukum Tata Ruang Dan Tata Guna Tanah Prinsip-Prinsip Hukum Perencanaan Penataan Ruang Dan Tata Guna Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2017, hlm. 13.

¹⁶ Pasal 1 angka 5 Undang-Undang NO. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

tumbuh tersebut mempunyai kekuatan tumbuh yang berbeda-beda. Tiap titik tumbuh tersebut dapat berupa pusat perdagangan dan jasa, pemerintahan, wisata, rekreasi dan hiburan, industri, pusat fasilitas umum, dan lain-lain,

Pemeliharaan merupakan bagian dari pengendalian yang penggunaan tanahnya dilaksanakan melalui kegiatan pemantauan dan pemberian pertimbangan tata guna tanah. Kegiatan ini dilaksanakan dalam rangka pengawasan dan evaluasi pemantauan pelaksanaan pemanfaatan tanah serta kesesuaiannya dengan kebijaksanaan pengelolaan tata guna tanah dan rencana tata ruang wilayah. Pemeliharaan tanah termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya merupakan kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu dengan memperhatikan pihak ekonomi lemah.

Dalam pemanfaatan ruang perlu dilakukan pengendalian pemanfaatan ruang sebagai upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang.¹⁷ Ketentuan perizinan merupakan bagian dari mekanisme pengendalian pemanfaatan ruang. Adapun pengertian izin menurut Sjachran Basah yang dikutip dalam bukunya Ridwan HR izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal kongkrit 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 dilarang.¹⁸

Bentuk pengendalian pemanfaatan ruang yang paling nampak di daerah Kabupaten/ Kota adalah mekanisme perizinan yang hakekatnya bertujuan untuk:¹⁹

- a. Keinginan mengarahkan aktivitas tertentu;
- b. Mencegah bahaya yang mungkin akan timbul;
- c. Untuk melindungi obyek obyek tertentu, seperti cagar budaya dan lain sebagainya;
- d. Membagi benda-benda yang sedikit;
- e. Mengarahkan orang-orang tertentu untuk dapat melakukan aktifitas.

Izin pemanfaatan ruang adalah izin yang dipersyaratkan dalam kegiatan pemanfaatan ruang. Dalam pemberian izin supaya dapat efektif dalam pengendalian pemanfaatan ruang, maka harus diperhatikan ketentuan Pasal 37 UUPR yaitu:

1. Penerbitan izin dari pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing;
2. Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dibatalkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing;
3. Izin pemanfaatan ruang yang dikeluarkan dan atau diperoleh dengan tidak melalui prosedur yang benar, batal demi hukum;
4. Izin pemanfaatan ruang yang diperoleh melalui prosedur yang benar tetapi kemudian terbukti tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah, dibatalkan

¹⁷ Pasal 1 Angka 15 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

¹⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara edisi revisi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

¹⁹ Juniarso Ridwan, Achmad Sodik, *Op Cit*, 2013, hlm. 108.

oleh pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya;

5. Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai lagi akibat adanya perubahan rencana tata ruang wilayah dapat dibatalkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah dengan memberikan ganti kerugian yang layak.

Disamping dengan perizinan untuk mengendalikan pemanfaatan ruang juga dilakukan dengan ketentuan mengenai insentif dan disinsentif. Insentif dimaksudkan sebagai upaya untuk memberikan imbalan terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun pemerintah daerah.²⁰ Insentif dan disinsentif diatur dalam Pasal 38 Undang-Undang Penataan Ruang yaitu terkait insentif berupa:

- a. Keringanan pajak, pemberian kompensasi subsidi silang, imbalan sewa ruang dan urun salam;
- b. Pembangunan serta pengadaan infrastruktur;
- c. Kemudahan prosedur perizinan dan atau;
- d. Pemberian penghargaan kepada masyarakat, swasta dan atau pemerintah daerah.

Sedangkan disinsentif dimaksudkan untuk mencegah, membatasi, pertumbuhan atau mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang berupa:

- a. Pemenaan pajak yang tinggi yang disesuaikan dengan besarnya biaya yang dibutuhkan untuk mengatasi dampak yang ditimbulkan akibat pemanfaatan ruang dan atau;

- b. Pembatasan penyediaan infrastruktur peneanaan kompensasi dan penalti.

Disinsentif berupa peneanaan pajak yang tinggi dapat dikenakan untuk pemanfaatan ruang yang tidak sesuai rencana tata ruang melalui penetapan nilai jual obyek pajak (NJOP) dan nilai jual kena pajak (NJKP) sehingga pemanfaatan ruang membayar pajak yang tinggi.²¹

Sesuai dengan tujuan hukum yaitu untuk kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan, maka keadilan merupakan tujuan hukum yang utama. Hal ini sesuai dengan tujuan pembuatan hukum yaitu untuk menciptakan ketertiban. Peraturan yang adil adalah peraturan yang mengatur berbagai kepentingan dengan seimbang, sehingga setiap orang akan memperoleh sebanyak mungkin apa yang menjadi bagiannya.

Demikian juga dalam penataan ruang, dalam perencanaan dan pemanfaatan ruang harus selalu berkeadilan untuk memenuhi kebutuhan berbagai pihak yang berkepentingan.

Asas kepastian hukum dan keadilan dalam penataan ruang di maksudkan bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ketentuan perundang-undangan dan dalam pelaksanaannya harus mempertimbangkan rasa keadilan bagi masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dan adanya jaminan kepastian hukum. Prinsip keadilan ini harus selalu ada didalam penataan ruang yaitu bahwa penataan ruang harus selalu menjunjung tinggi rasa keadilan agar ruang wilayah yang tersedia dapat dimanfaatkan secara adil untuk memenuhi kepentingan pemerintah maupun masyarakat pada umumnya.

²⁰ Herman Hermit, *Op. Cit*, 2008, hlm. 21.

²¹ Penjelasan Pasal 38 ayat (3) Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Keadilan menurut John Rawls adalah²² keadilan sebagai suatu *fairness* suatu teori keadilan yang menggeneralisasikan dan mengangkat konsep tradisional tentang kontrak sosial ke level abstraksi yang lebih tinggi. Selanjutnya John Rawls mengatakan keadilan adalah kebajikan utama dalam institusi sosial sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran.

Keadilan sebagai *fairness* dimulai dengan salah satu pilihan yang sangat umum yang bisa dibuat orang bersama sama, yakni dengan pilihan prinsip pertama dari konsep keadilan yang mengatur kritik lebih lanjut serta reformasi institusi. Keadilan merupakan *fairness* yang mengandung asas, manusia untuk mencapai kepentingan hendaknya memperoleh kedudukan yang sama pada saat akan memulai aktivitasnya yang merupakan syarat fundamental bagi subyek untuk memasuki perhimpunan yang mereka kehendaki. Keadilan tidak sekedar konsep moral, melainkan mempersoalkan mekanisme pencapaian dan bagaimana hukum turut berupaya mendapatkan pencapaian tersebut.²³

Keadilan menurut Aristoteles, merupakan pemberian hak persamaan tapi bukan persamarataan, hak persamaannya sesuai dengan hak proposional.²⁴ Kesamaan proposional dalam arti memberikan haknya kepada tiap orang sesuai dengan kemampuan dan prestasinya. Hans Kelsen dalam buku yang diterjemahkan oleh Siwi Purwandari mengemukakan hukum sebagai kategori moral serupa dengan keadilan, pernyataan yang ditujukan pengelompokan sosial

tersebut sepenuhnya benar, yang sepenuhnya mencapai tujuannya yang memuaskan semua. Rindu akan keadilan, yang dianggap secara psikologis, adalah kerinduan abadi manusia akan kebahagiaan, yang tidak bisa ditemukan sebagai seorang individu dan karenanya mencari dalam masyarakat. Kebahagiaan sosial dinamakan keadilan.²⁵

Keadilan berdasarkan Pancasila sebagai dasar pemikiran filosofis dan Ideologis bangsa, sila-sila Pancasila sebagai dasar filsafat negara adalah Pancasila sebagai filsafat bangsa dan negara Republik Indonesia, mengandung makna bahwa dalam setiap aspek kehidupan kebangsaan, kemasyarakatan persatuan, kerakyatan dan keadilan.²⁶ Pancasila terdiri dari 5 sila, terdapat 2 sila yang terkait dengan teori keadilan Pancasila yaitu sila kedua, kemanusiaan yang adil dan beradab dijadikan dasar dari perlindungan hak asasi manusia yaitu memanusiakan manusia secara beradab tanpa mengurangi haknya dan sila kelima yaitu, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dari kedua sila tersebut, terdapat nilai nilai keadilan dalam kehidupan bersama, sehingga apabila dilihat keadilan Pancasila memiliki kesamaan dengan *theory of justice John Rawls* yaitu keadilan harus dipahami sebagai kesamaan.

Demikian juga dalam penataan ruang, dalam hal perencanaan dan pemanfaatan ruang diperlukan adanya keadilan yaitu keadilan yang sama, dalam arti kata tanpa mengurangi haknya, sehingga dalam perencanaan dan pemanfaatan ruang yang berkeadilan harus selalu mengingat prinsip:

²² John Rawls, *Teori Keadilan Dasar Dasar Filsafat Politik Untuk mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006, hlm. 3.

²³ Arba, *Op. Cit*, 2017, hlm. 69-70.

²⁴ Bayu Wicaksono, "Keadilan Dalam Perspektif Pancasila", 2014, https://www.academia.edu/10610226/Keadilan_dalam_Perspektif_pancasila_ID_keadilan diakses tgl 27-05-2019 jam 05.15

²⁵ Hans Kelsen, *Pengantar Teori Hukum*, Bandung: Nusa Media, 2009, hlm. 48.

²⁶ Imam Soetikno, *Politik Agraria Nasional*, Yogyakarta: Gadjah Mada Press, 1994, hlm. 46.

- (1) Tidak bertentangan dengan undang-undang;
- (2) Sesuai dengan tata ruang wilayah;
- (3) Mensejahterakan rakyat;
- (4) Menjaga keseimbangan lingkungan, hal ini dilakukan untuk mencegah terjadinya alih fungsi tanah pertanian, sehingga berdampak terhadap menurunnya daya dukung lingkungan;
- (5) Adanya penghormatan terhadap pemilik hak atas tanah;
- (6) Memperhatikan fungsi sosial hak atas tanah.

Perencanaan dan pemanfaatan ruang merupakan bagian dari penataan ruang diarahkan untuk menciptakan pemanfaatan ruang yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan yang berlandaskan pada wawasan nusantara dan ketahanan nasional mengatur pemanfaatan ruang lindung dan kawasan budi daya secara baik dan pemanfaatan ruang yang berkualitas.

KESIMPULAN

Perencanaan dan pemanfaatan ruang berkeadilan sangat penting dilakukan untuk mengantisipasi alih fungsi tanah pertanian. Dalam perencanaan dan pemanfaatan harus selalu mengingat prinsip yaitu tidak bertentangan dengan undang-undang, sesuai dengan tata ruang wilayah, menjaga keseimbangan lingkungan, adanya penghormatan terhadap hak atas tanah bagi pemilikinya, memperhatikan fungsi sosial hak atas tanah

Pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta penerapan sanksi. Penguatan perlindungan alih fungsi tanah

dapat dilakukan melalui pengetatan dan pengawasan perizinan dalam pemanfaatan ruang. Perencanaan dan pemanfaatan ruang yang berkeadilan diperlukan untuk mengendalikan alih fungsi tanah pertanian.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arba, *Hukum Tata Ruang Dan Tata Guna Tanah Prinsip-Prinsip Hukum Perencanaan Penataan Ruang Dan Tata Guna Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2017;
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi, Cetakan ke 7, Jakarta: Djambatan, 1997;
- Hans Kelsen, *Pengantar Teori Hukum*, Bandung: Nusa Media, 2009;
- Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan tanah Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH*, Jakarta: Raja Grafindo Persada;
- Herman Hermit, *Pembahasan Undang-Undang Penataan Ruang (UU No. 26 Tahun 2007)*, Bandung: Mandar Maju, 2008;
- Imam Soetikno, *Politik Agraria Nasional*, Yogyakarta: Gadjah Mada Press, 1994;
- John Rawls, *Teori Keadilan Dasar Dasar Filsafat Politik Untuk mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Yogyakarta; Pustaka Pelajar, 2006;
- Juniarso Ridwan, achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Bandung: Nuansa, 2013;
- Oloan Sitorus, *Konsolidasi Tanah, Tata Ruang dan Ketahanan Nasional*, Yogyakarta: STPN Press, 2015;
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara edisi revisi*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada;

Waskito dan Hadi Arnowo, *Pertanahan, Agraria dan Tata Ruang*, Jakarta: Kencana Devisi dari Prenada Media Group, 2017.

Jurnal

Kuntana, Inna Junaedah, Giri Ahmad Taufik, Tafsir Mahkamah Konstitusi Atas Pasal 33 UUD 1945: studi atas putusan MK mengenai Judicial Review Terhadap UU No 7 Tahun 2014, UU Mo. 22 tahun 2001 dan UU No. 20 Tahun 2002, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7 Nomor 1 Februari 2010, Jakarta;

Soenartomo, Aryo Fajar. Perkembangan Konversi Lahan Pertanian Di Kabupaten Jember, *Jurnal Agriekonomika*, ISSN 2301-9948 e ISSN 2407-6260 Volume 4 Nomor 1 April 2015.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;

Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Sumber lain

Dimas Jarot Bayu, 2018, Alih fungsi lahan sawah di delapan provinsi diperketat, harus berdasarkan persetujuan dari Menteri ATR/BPN, <https://katadata.co.id/berita/2018/04/09/diatur-perpres-alih-fungsi-sawah-harus-izin-menteri-agraria>, diakses tanggal 05 -03-2019;

Bayu Wicaksono, 2014, Keadilan Dalam Perspektif Pancasila https://www.academia.edu/10610226/Keadilan_dalam_Perspektif_pancasila_ID_keadilan diakses tgl 27-05-2019 jam 05.15.