

## TINJAUAN HUKUM FUNGSIONALISASI PERTANAHAN DAN PENEGAKAN HUKUM TATA GUNA TANAH

Ahyuni Yunus  
Universitas Muslim Indonesia  
Email : ahyuniyunus@gmail.com

### **ABSTRACT**

*Allotment and use of land in a regional area has been determined in such a way as to spatial planning, both regional areas at the level of Regency / City, Province and national level. But along with the development developments carried out in all fields, land functionalization is often carried out which is no longer appropriate to its designation and use, causing damage or other impacts, law enforcement and land use implementation have not really been done or implemented, because other than the equipment -the rules of law that are not yet available, are also caused by inconsistencies of the relevant government officials. The designation and use of the land should remain consistent with the established land use, and the need for the application of strict sanctions to those who violate the provisions in the land use.*

**Keyword:** *Land Functionalization, Law Enforcement, Land Use*

### **A. PENDAHULUAN**

Banyak kalangan yang berpandangan bahwa salah satu sebab mengapa Indonesia sangat sulit untuk keluar dari krisis moneter yang melanda sejak tahun 1998, adalah karena *law enforcement* di Indonesia yang terbilang sangat jelek, sehingga Indonesia cukup susah keluar dari krisis moneter. Dari sudut pandang seperti ini, jelas sekali terasa bahwa sektor hukum harus didayaupayakan agar pembangunan masyarakat dan pembangunan bangsa dapat dilaksanakan atau bahkan dipercepat. Dalam hal ini, fungsi hukum sebagai rekayasa sosial kurang diberdayakan, padahal seperti yang *dikatakan* oleh **Roscoe Pound** bahwa sebenarnya hukum dapat berfungsi sebagai sarana rekayasa sosial, “*a tool of social engineering*”, atau dengan kata lain seperti yang dipelopori oleh Mochtar Kusumaatmadja bahwa hukum dapat berfungsi sebagai sarana pembangunan (*a tool of development*), dimana hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum difungsikan sebagai alat atau sarana yang mengatur pembangunan dalam arti

penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan.

Penegakan hukum di Indonesia merupakan masalah yang sangat carut marut adalah fakta di depan mata kita. Carut marutnya masalah penegakan hukum (*law enforcement*) ini, sudah diketahui oleh semua orang yang sehari-harinya berkecimpung di bidang hukum baik secara nasional maupun internasional. Bahkan banyak kalangan yang mengatakan bahwa buruknya penegakan hukum di Indonesia sudah sampai pada titik nadir. Harkristuti Harkrisnowo mengatakan bahwa “Kondisi hukum di Indonesia yang saat ini ditengarai mendekati titik nadir, telah mendapat sorotan yang luar biasa dari komunitas dalam negeri maupun internasional. Proses penegakan hukum khususnya, acap dipandang bersifat diskriminatif, inkonsisten, dan mengedepankan kepentingan kelompok tertentu.”<sup>1</sup>

Salah satu fungsi hukum adalah fungsi sebagai alat rekayasa masyarakat ke arah kehidupan yang lebih baik, bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik. Jika memang benar penegakan hukum di Indonesia sedemikian jeleknya dimana telah sampai di titik nadir, maka bagaimanakah caranya agar hukum dapat ditegakkan. Apa yang salah dalam sistem penegakan hukum di Indonesia? Jika penegakan hukum tersebut perlu diperbaiki, darimanakah kita memulai memperbaikinya? Masih banyak lagi pertanyaan yang menggelitik yang mesti harus dijawab tuntas oleh para pemimpin di tingkat eksekutif, legislatif, dan terutama di tingkat yudikatif. Kelihatannya, apa yang terjadi di Indonesia adalah bahwa masalah penegakan hukum ini tidak pernah serius dibicarakan sehingga masalahnya tidak pernah teridentifikasi secara komprehensif dan obyektif. Disamping itu pula, seringkali masalah penegakan

---

<sup>1</sup> Harkristuti Harkrisnowo, *Rekonstruksi Konsep Pemidanaan : Suatu Gugatan Terhadap Proses Legislasi dan Pemidanaan di Indonesia*, Majalah KHN Newsletter, Jakarta. 2003. Hlm 28

hukum ingin dipecahkan, namun kepentingan-kepentingan mulai berbicara, sehingga tidak pernah dicapai pendekatan yang obyektif, sehingga konsekuensi selanjutnya adalah kesimpulan dan rekomendasi yang diberikan selalu bias atau salah. Demikian pula halnya dalam hal hukum tata guna tanah, yang sebenarnya sedemikian rupa telah ditetapkan mengenai peruntukan dan penggunaan terhadap tanah itu sendiri, dalam rangka pencapaian kesejahteraan rakyat menuju masyarakat adil dan makmur. Pemerintah selaku pengayom masyarakat tidak boleh menetapkan begitu saja mengenai kewenangan penggunaan tanah untuk kepentingan masyarakat, tetapi sesungguhnya memakai pertimbangan-pertimbangan yang matang atas dasar penelitian-penelitian yang dilakukannya, apakah tanah tersebut mampu menerima beban kegiatan/usaha yang akan dilakukan masyarakat ?, sebab kalau tidak mampu maka tanah itu kemungkinan akan menjadi rusak, mendatangkan kerugian pada masyarakat yang bersangkutan atau bahkan menimbulkan bencana<sup>2</sup> (Kartasapoetra, 1991 : 24-25).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang lebih dikenal dengan istilah Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), adalah merupakan tonggak sejarah atas terjadinya reformasi di bidang pertanahan di Indonesia. Dalam penjelasan UUPA ditegaskan bahwa tujuan UUPA pada pokoknya adalah sebagai berikut :

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

---

<sup>2</sup>Kartasapoetra Dkk, *Hukum Tanah-Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Bina Aksara, Jakarta. 1985. hlm 24-25

Dalam ketentuan tentang tertib penggunaan tanah, diharapkan bahwa tanah itu harus dipergunakan sesuai dengan kemampuannya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945. Tertib penggunaan tanah ini merupakan sarana untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah secara optimal.

Permasalahan pokok terhadap jalannya pembangunan di segala bidang, dimana kebutuhan akan penyediaan sarana dan prasarana serta infrastruktur pemerintah, adalah penempatan lokasi-lokasi proyek pembangunan yang justru mengalihfungsikan lahan-lahan pertanian yang subur. Ketidak-konsistenan pemerintah dalam penetapan lokasi-lokasi perindustrian, perumahan, perkantoran dan lain-lain, justru dapat memberikan dampak, termasuk dalam hal produktivitas lahan tanah itu. Alih fungsi tanah-tanah pertanian tidak hanya terjadi disebabkan oleh karena pembangunan infrastruktur pemerintahan, pembangunan industri, perumahan, perkantoran dan lain-lain, tetapi alih fungsi tanah pertanian itu sering dilakukan sendiri oleh pemegang hak atas tanah atau para petani, misalnya : areal persawahan beralih fungsi jadi perkebunan dan ada pula yang sebaliknya, persawahan diubah jadi empang maupun tambak.

Ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1978 tentang Fatwa Tata Guna Tanah, ditegaskan bahwa setiap pemberian hak atas tanah dan pemberian izin perubahan penggunaan tanah pada dasarnya harus disertai dengan fatwa tata guna tanah (Pasal 2 ayat (1)). Hal tersebut dimaksudkan agar setiap peruntukan dan penggunaan tanah menjamin terwujudnya asas kelestarian, seimbang dan optimal<sup>3</sup>.

Beberapa proyek pemerintah misalnya di Sulawesi Selatan berupa pembangunan-pembangunan fisik (infrastruktur) pemerintahan dan lain-lain, justru menggunakan lahan-lahan pertanian yang subur atau produktif, sehingga di satu sisi jelas mengganggu/ mengurangi jumlah lahan subur pada sektor pertanian.

---

<sup>3</sup>Abdurrahman, *Beberapa Aspekta Tentang Hukum Agraria*, Alumni, Bandung. 1983.

Sedangkan alih fungsi lahan pertanian yang dilakukan sendiri oleh para pemegang hak atas tanah dan atau para petani itu, dalam beberapa tahun terakhir di Sulawesi Selatan memang cukup marak.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Penegakan Hukum**

Apabila dicermati teori penegakan hukum yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, maka disini dapat diuraikan hubungan antara hukum dan kekuasaan. Hukum dapat berjalan dengan baik, apabila ada kekuasaan yang melaksanakannya. Namun dilain pihak justru kekuasaan itulah yang memporak-porandakan hukum, yakni jika kekuasaan tidak dibatasi secara ketat oleh hukum. Porak-porandanya hukum karena kekuasaan terlihat dengan jelas dalam pelaksanaan hukum itu sendiri. Karena para penegak hukum memiliki kekuasaan tertentu yaitu kekuasaan untuk menegakkan hukum, kekuasaan tersebut sering disalahgunakan yang dapat mengakibatkan timbulnya putusan-putusan hukum yang bias, tidak netral dan tidak konsisten, termasuk juga putusan yang dijatuhkan oleh Mahkamah Agung sebagai lembaga hukum tertinggi<sup>4</sup>. Bobroknya penegakan hukum juga tidak terlepas dari adanya bias dalam pembentukan hukum itu sendiri, sehingga hukum yang dihasilkannya tidak dapat diwujudkan dalam praktek. Baik pembentukan hukum maupun penegakan hukum sebenarnya tidak dapat dihindari dari proses tawar-menawar kekuasaan atau tawar-menawar politik<sup>5</sup>. Kuatnya pengaruh eksekutif terhadap jalannya peradilan seperti yang terjadi di Indonesia, saat ini dicoba diatasi dengan memisahkan antara fungsi peradilan dengan Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, yang dikenal dengan pengadilan satu atap.

### **2. Fungsionalisasi dan Tata Guna Tanah serta Implementasinya**

---

<sup>4</sup> Munir Fuady, *Aliran Hukum Kritis-Paradigma Ketidakberdayaan Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung. 2003. Hlm 41-42

<sup>5</sup> *Ibid*

Tata guna tanah bertugas memberikan pedoman dan pengarahan dalam rangka meningkatkan efisiensi penggunaan tanah sesuai dengan persediaan dan kemampuan tanah untuk keperluan berbagai macam penggunaan dan pedoman bagi masyarakat di dalam memelihara kesuburan tanah, mencegah kerusakan tanah dan menaikkan produksi. Tujuan yang hendak dicapai adalah penggunaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya secara efisien, seimbang dan serasi, sehingga pada akhirnya dapat diperoleh kemanfaatan yang optimal<sup>6</sup>.

Mengenai tata cara pemberian tata guna tanah ditentukan sebagai berikut :

1. Untuk pemberian sesuatu hak atas tanah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 jo. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1973 yang wewenangnya ada pada Kantor Direktorat Agraria Propinsi, penyusunan fatwa tata guna tanahnya dilakukan oleh Kantor Sub Direktorat Agraria cq. Seksi Tata Guna Tanah Kabupaten dan Evaluasi serta pemberian fatwa oleh Kantor Direktorat Agraria cq. Sub Direktorat Tata Guna Tanah Propinsi.
2. Untuk pemberian sesuatu hak atas tanah yang berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 jo. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1973 yang wewenangnya ada pada Kantor Direktorat Jenderal Agraria, penyusunan fatwa tata guna tanahnya dilakukan oleh Kantor Direktorat Agraria cq. Sub Direktorat Tata Guna Tanah Propinsi dan Evaluasi serta pemberian fatwa oleh Kantor Direktorat Jenderal Agraria cq. Kepala Direktorat Tata Guna Tanah<sup>7</sup>

Isi dari fatwa tata guna tanah tersebut adalah berupa penilaian terhadap :

- a. Keadaan penggunaan tanahnya;
- b. Kemampuan tanah;
- c. Persediaan air;
- d. Kemungkinan pengaruh penggunaan tanah daerah sekitarnya;
- e. Rencana induk dan denah perusahaan;
- f. Aspek-aspek sosial ekonomi penggarapan tanah;
- g. Aspek-aspek tata guna tanah<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Sudjito, *PRONA-Pensertifikatan Tanah Secara Massal dan Penyelesaian Sengketa Tanah Yang Bersifat Strategis*, Liberty, Yogyakarta. 1987. hlm 54

<sup>7</sup> Abdurrahman, *Op.Cit.* hlm 86

<sup>8</sup> *Ibid*

Fatwa tata guna tanah unsur-unsurnya memuat huruf (a) sampai dengan huruf (g), dan berlaku untuk semua tanah dalam wilayah Negara Republik Indonesia. Keharusan untuk mendapatkan fatwa tata guna tanah dalam setiap pemberian hak atas tanah dan pemberian izin perubahan penggunaan tanah ini diharapkan penggunaan, penguasaan dan kepemilikan tanah yang ada di negara kita dapat tertibkan, dan tanah tersebut benar-benar dapat dimanfaatkan secara optimal dan berdaya guna sehingga penggunaan, penguasaan dan kepemilikannya dapat diarahkan kepada sasaran pokok yaitu : mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Usaha tersebut dapat dinilai sebagai langkah permulaan dalam rangka penataan kembali penggunaan, kepemilikan dan penguasaan tanah sebagaimana pula telah digariskan di dalam Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1978 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara sebagai salah satu kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah<sup>9</sup>.

Salah satu dari catur tertib pertanahan adalah tertib penggunaan tanah, dalam kaitan ini bahwa tanah itu harus dipergunakan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya. Tertib penggunaan tanah ini merupakan sarana untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah secara optimal, sehingga warga masyarakat, pemerintah maupun pihak-pihak lainnya tidak boleh seenaknya untuk melakukan perubahan atau alih fungsi dari lahan/tanah dari peruntukan semula sebagaimana yang telah ditetapkan dalam tata guna tanah

Di Indonesia umumnya, termasuk di Sulawesi Selatan fenomena alih fungsi lahan/tanah marak dilakukan, baik yang dilakukan oleh pemegang hak atas tanah/petani maupun yang dilakukan secara sistematis oleh struktur penguasa. Fenomena alih fungsi dari tanah persawahan menjadi tanah tambak, areal perkebunan menjadi persawahan dan ada pula yang terjadi sebaliknya, areal pertanian menjadi areal pemukiman dan perumahan dan seterusnya. Padahal apabila kita mengacu pada fatwa tata guna tanah (Peraturan Menteri

---

<sup>9</sup> *Ibid.* hlm 87

Dalam Negeri No. 3 Tahun 1978), ditegaskan bahwa perubahan penggunaan tanah harus disertai dengan fatwa tata guna tanah. Implementasi tata guna tanah dalam hal peruntukan dan penggunaan tanah termasuk fungsionalisasi lahan pertanian haruslah mengacu pada tertib penggunaan tanah dalam catur tertib pertanahan, sehingga pemanfaatan tanah secara optimal untuk menjamin terwujudnya kelestarian dan keseimbangan serta dalam rangka mencapai masyarakat adil dan makmur dapat terwujud. Pemanfaatan tanah harus sungguh-sungguh dalam rangka membantu usaha meningkatkan kesejahteraan rakyat dalam rangka mewujudkan keadilan sosial. Pembangunan pertanian harus merupakan usaha yang terpadu dengan pembangunan daerah pedesaan sehingga dapat dikendalikan secara efektif penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pengalihan hak atas tanah yang benar-benar sesuai dengan asas adil dan merata. Di Sulawesi Selatan beberapa proyek pemerintah berupa pembangunan fisik (infrastruktur) pemerintahan dan lain-lain, justru menggunakan lahan pertanian yang subur atau produktif, sehingga di satu sisi jelas mengganggu atau mengurangi jumlah lahan subur pada sektor pertanian.

Konsep hukum pertanahan, diharapkan dapat menimbulkan kepastian hukum pertanahan yang dapat mengayomi pemegang hak-hak atas tanah dan penggunaannya yang juga dimaksudkan untuk menciptakan suatu suasana yang aman dan tentram dalam masyarakat. Tertib administrasi pertanahan adalah diharapkan dapat memperlancar segala sesuatu urusan yang menyangkut tanah termasuk menunjang pembangunan yang akan dicanangkan. Sedangkan dengan tertib penggunaan tanah, diharapkan bahwa tanah itu harus dipergunakan sesuai dengan kemampuannya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Tertib penggunaan tanah ini merupakan sarana untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah secara optimal. Adapun tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup adalah merupakan suatu upaya untuk mencegah kerusakan tanah, memelihara kesuburannya dan menjaga kelestarian sumber daya alam

yang terkandung didalamnya dengan tetap memperhatikan pihak ekonomi lemah.

Dalam kaitannya dengan tata guna tanah pemerintah sebenarnya telah menetapkan tanah-tanah untuk pertanian, tanah untuk perindustrian, tanah untuk perumahan, perkantoran dan lain-lain. Namun dalam praktek seringkali terjadi penyimpangan (deviasi) dari tata guna tanah yang telah ditetapkan sebelumnya. Dari uraian tersebut maka jelaslah bahwa tanah merupakan faktor utama bagi kehidupan manusia, tanah wajib dilestarikan, dipelihara sedemikian rupa agar tetap produktif. Jika hal tersebut diabaikan maka sangat merugikan atau dapat menimbulkan bencana bagi masyarakat khususnya masyarakat tani itu sendiri. Partisipasi dan kegairahan para petani untuk meningkatkan produk-produk pertanian dalam menunjang tercapainya tujuan pembangunan itu dilakukan tanpa mengingat atau memperhatikan kemampuan lahanya atau menanam tanaman yang kurang selaras dengan daya kemampuan tanah itu, maka bukan tidak mungkin akan mendapatkan hasil yang justru merosot dan akan menimbulkan kerugian-kerugian terhadap petani yang bersangkutan.

Apabila kita mengacu pada fatwa Tata Guna Tanah (Permendagri N0. 3 Tahun 1978), perubahan penggunaan tanah memang harus disertai dengan fatwa Tata Guna Tanah. Seyogyanya implementasi Tata Guna Tanah dalam hal peruntukan dan penggunaan tanah termasuk fungsionalisasi lahan pertanian itu di Sulawesi Selatan, apakah itu dilakukan oleh pemerintah mauapun swasta atau yang dilakukan sendiri oleh para pemegang hak atas tanah dan atau para petani itu sendiri hendaknya mengacu pada Tata Guna Tanah yang ada. Selain itu pula bahwa dalam rangka mewujudkan tujuan dari Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), maka fungsionalisasi lahan pertanian hendaknya pula diperhatikan pula program catur tertib pertanahan, khususnya di bidang peruntukan dan penggunaan tanah.

## **C. PENUTUP**

### **1. Kesimpulan**

Dalam uraian-uraian di atas, maka dapatlah disimpulkan bahwa : “Penegakan hukum belumlah sungguh-sungguh dilakukan atau dilaksanakan khususnya dalam hal tata guna tanah dan implementasinya”, oleh karena selain perangkat-perangkat kaidah hukumnya yang belum tersedia, juga disebabkan oleh tidak konsistennya aparat pemerintah terkait.

### **2. Saran**

Dari kesimpulan di atas, maka dapatlah disarankan bahwa dalam hal peruntukan dan penggunaan tanah hendaknya tetap konsisten dengan tata guna tanah yang telah ditetapkan, dan perlunya penerapan sanksi yang tegas kepada pihak-pihak yang melanggar ketentuan dalam tata guna tanah tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Beberapa Aspekta Tentang Hukum Agraria*, Alumni, Bandung. 1983.
- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Chandra Pratama, Jakarta. 1996.
- Ahyuni Yunus, *Penyelesaian Sengketa Perdata Melalui Pengadilan*, Pustaka Refleksi, Makassar. 2018.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta. 1999.
- Bruggink J.J.H., Alih Bahasa Arief Sudharta, *Refleksi Tentang Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung. 1996.
- Friedmann Lawrence M., 1985. *A History of American Law*, Simon & Schuster, Inc, New York, USA.
- Harkristuti Harkrisnowo, *Rekonstruksi Konsep Pidana : Suatu Gugatan Terhadap Proses Legislasi dan Pidana di Indonesia*, Majalah KHN Newsletter, Jakarta. 2003.
- Kartasapoetra Dkk, *Hukum Tanah-Jaminan UPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Bina Aksara, Jakarta. 1985.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung. 2002.
- Munir Fuady, *Aliran Hukum Kritis-Paradigma Ketidakberdayaan Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung. 2003.
- Pound, Roscoe, *An Introduction to the Philosophy of Law*, Yale University Press, New Haven and London. 1994.
- Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum Lalu Lintas dan Kepatuhan Terhadapnya*, Majalah Hukum dan Pembangunan, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta. 1978.
- \_\_\_\_\_, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum - Pidato Pengukuhan dalam Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, Jakarta. 1983,

- Sudjito, 1987. *PRONA-Pensertifikatan Tanah Secara Massal dan Penyelesaian Sengketa Tanah Yang Bersifat Strategis*, Liberty, Yogyakarta.
- Sufirman Rahman, *Hukum Pengadaan Tanah dan Problematika Hak Asasi Manusia Pemegang Hak Atas Tanah*, Pustaka Refleksi, Makassar. 2017.