

Teori Utilitarianisme dan Perlindungan Hukum Lahan Pertanian dari Alih Fungsi

Arief Budiono

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Ponorogo

ariefbudiono@umpo.ac.id

DOI: 10.23917/jjr.v9i1.8294

Submission

Track:

Received:

1 Mei 2019

Final Revision:

15 Juni 2019

Available online:

30 Juni 2019

Corresponding

Author:

Arief Budiono

ariefbudiono@umpo.ac.id

ABSTRACT

Tujuan: Artikel ini bertujuan untuk merumuskan konsep perlindungan hukum lahan pertanian ditinjau dari teori utilitarianisme

Metodologi: Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum sosiologic (*non-doctrinal*) denyang bersifat deskriptif kualitatif. Penelitian ini merupakan penelitian dengan tujuan mendeskripsikan perlindungan hukum bagi lahan pertanian produktif dari alih fungsi. Pendekatan penelitian ialah pendekatan interaksional atau pendekatan mikro dengan analisis kualitatif yang berikutnya dianalisa secara logis dan sistematis dengan menggunakan metode kualitatif.

Temuan: Alih fungsi lahan terjadi karena kondisi pertumbuhan kebutuhan lahan untuk pembangunan pemukiman, jalan, maupun kebutuhan lain. Alih fungsi lahan yang sangat cepat dapat membawa bencana tersendiri bagi seluruh warga Indonesia.

Kegunaan: Pemerintah melalui instrument hukum yaitu peraturan dengan menindak tegas pelaku alih fungsi lahan serta memberikan insentif yang cukup menguntungkan bagi petani sehingga akan tercipta keseimbangan baru yang lebih layak bagi petani.

Kebaruan/Orisinalitas: Peraturan yang jelas dan tegas yang disertai dengan insentif yang cukup dapat mencegah alih fungsi lahan sehingga kemandirian pangan bangsa Indonesia dapat terjaga.

Keywords: Alih Lahan, Utilitarianisme, Perlindungan Hukum

PENDAHULUAN

Pertumbuhan penduduk tinggi yang dialami dan terjadi di negara berkembang pada umumnya seperti Indonesia. Data statistik Indonesia mencatat bahwa penduduk Indonesia saat ini mencapai jumlah 240 juta jiwa dengan laju pertumbuhan sebesar 1,34% (Setiadi).

Pertambahan penduduk yang semakin banyak dengan tanpa diimbangi ketersediaan lahan yang ada tentu saja akan menimbulkan berbagai masalah baru. Masalah tersebut tercipta karena tingginya permintaan lahan untuk dijadikan tempat tinggal tidak diimbangi dengan ketersediaan lahan. Pertumbuhan penduduk yang tinggi juga dapat mengakibatkan produksi pangan menurun karena lahan yang asalnya digunakan sebagai lahan sawah dan pertanian kini beralih fungsi sebagai kawasan perumahan.

Alih fungsi dari lahan pertanian semacam ini bisa berakibat pada kerusakan lingkungan yang di akibatkan oleh perbuatan sekelompok pemangku kepentingan (Soeikromo, 2016). Pembiaran terhadap kelompok tertentu untuk melakukan alih fungsi lahan pertanian tanpa adanya pengawasan atau pengendalian pasti berdampak kerusakan pada ekosistem, terutama di bidang lingkungan dan pertanian. Alih fungsi lahan ini apabila di biarkan maka berarti tidak ada kejelasan tentang perlindungan hukum terhadap lahan produktif.

Alih Fungsi ini akan memicu krisis pangan dimasa depan (Setiawan, 2000) karena menurut Sahid Susanto sebagaimana dikutip oleh Zaenil Mustofa dan Purbayu bahwa lahan pertanian khususnya sawah dengan pengairan irigasi memiliki peranan utama dalam menjaga alur suplai bahan pangan khususnya beras, menjaga fungsi fungsi ekologis, menciptakan aktivitas sosial serta ekonomi masyarakat di pedesaan, wahana pembentuk peradaban masyarakat dengan berbasis agraris (Mustofa & Santosa, 2011).

Pertumbuhan ekonomi dapat merubah kondisi social-ekonomi pada lahan non pertanian sehingga nilai ekonomisnya naik. Peristiwa inilah yang menyebabkan konversi lahan pertanian terus bertambah sejalan dengan laju pertumbuhan serta pembangunan bidang ekonomi yang tidak mungkin dapat dihindari (Nursaid, 2011).

Menurut Mubyarto bahwa lahan adalah faktor produksi yang tidak dapat diproduksi lagi oleh manusia atau sering disebut dengan *non produced input*, maka konversi mengakibatkan terjadinya degradasi (Mubyarto, Pengantar Ekonomi Pembangunan Pertanian, 1996). Konversi lahan pertanian dan non pertanian juga menimbulkan masalah lingkungan dan ini juga di sebabkan oleh kemajuan teknologi yang dapat menghasilkan produksi secara massif dan efisien, tetapi menyebabkanside effect berupa pencemaran. Konversi lahan

berpengaruh besar terhadap keberlangsungan hubungan ekosistem yang kesemuanya ini di akibatkan oleh konversi lahan.

Menurut Yoshida dan Kenkyu mengingatkan bahwa lahan pertanian dalam aspek lingkungan dapat memberikan beberapa kemanfaatan, yaitu (Yoshida & Kenkyu, 1994) : (1) mencegah banjir, (2) Pengendali keseimbangan tata air wilayah, (3) Pencegahan terjadinya erosi pada tanah, (4) menurunkan pencemaran terhadap lingkungan yang diakibatkan oleh limbah hasil rumah tangga dan (5) mencegah atau mereduksi polusi udara yang berasal dari gas buangan kendaraan bermotor.

Konversi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian ini dibiarkan terus maka pastilah luas lahan pertanian akan menjadi semakin sempit, produksi komoditas pangan dan non pangan pertanian akan menurun. Efek jangka panjang hal tersebut maka Indonesia akan mengalami minus atau defisit pangan. Negara Indonesia dimasa depan memiliki ketergantungan bahan pangan dan butuh impor beras dari negara lain.

Kondisi ini akan berpengaruh terhadap penurunan daya dukung lahan pertanian dan lingkungan. Menurut Gatoet Sroe Hardono, dkk. Gatot menjelaskan, alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian adalah ancaman yang serius terhadap ketahanan dan kemandirian keamanan pangan Indonesia. Kemandirian pangan adalah kondisi dapat terpenuhinya bahan pangan bagi rakyat yang tercermin dari ketersediaan pangan yang cukup baik dari sisi jumlah maupun mutunya secara aman, terjangkau serta merata (Hardono & Dkk, 2004).

Upaya pengelolaan lahan pertanian dan upaya pemantauan terhadap konversi lahan pertanian adalah memerlukan peraturan dan proses pengambilan keputusan atau kebijakan yang komprehensif sehingga dapat menjadi efektif dan berkelanjutan. Alih fungsi lahan pertanian ke lahan non pertanian memerlukan pengawasan serta kebijakan yang berkelanjutan (*sustainable policy*) karena ini merupakan kebijakan yang ditujukan bagi tidak cuma buat perlindungan lahan belaka, melainkan juga berkait dengan lingkungan dan suplai pangan secara berkesinambungan.

Hal lain yang membuat peneliti tertarik adalah bahwa sesungguhnya telah terdapat beberapa aturan hukum yang terkait pengendalian atau guna menghambat laju konversi atau alih fungsi lahan pertanian. Produk hukum berupa UU yang dimaksud telah disahkan ketika negara Indonesia belum lama merdeka, yakni: Undang-Undang yang menyangkut keagrariaan No.5/1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (*land reform*, lahan *eigendom* dll) maupun untuk

mengelolanya baik oleh Negara dan warganya; UU No.5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistem; UU No.41/2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan.

Pencegahan terhadap peralih fungsian lahan pertanian ke non pertanian akan efektif dengan perlindungan hukum terhadap lahan produktif dari alih fungsi lahan pertanian. berdasarkan uraian diatas maka dari terdapat rumusan permasalahan yaitu Bagaimana perlindungan hukum lahan pertanian ditinjau dari teori utilitarianisme

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian hukum adalah kegiatan ilmiah, yang dilaksanakan berbasis pada sistematika, metode serta pemikiran tertentu, Penelitian memiliki tujuan guna mempelajari gejala hukum tertentu, dengan menganalisisnya. Metode penelitian merupakan cara-cara berpikir maupun berbuat guna mengadakan serta mencapai tujuan dari penelitian. Penelitian tidak akan mungkin dapat merumuskan, menemukan dan menganalisis maupun memecahkan permasalahan dalam suatu penelitian tanpa metode penelitian (Soekanto, 2006).

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum sosiologic (*non-doctrinal*), Penelitian ini sifatnya termasuk penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian ini merupakan penelitian dengan tujuan mendeskripsikan perlindungan hukum bagi lahan pertanian produktif dari alih fungsi. Pendekatan penelitian ialah pendekatan interaksional atau pendekatan mikro dengan analisis kualitatif yang berikutnya dianalisa secara logis dan sistematis dengan menggunakan metode kualitatif.

Analisa kualitatif ialah upaya yang berlanjut, berulang serta terus menerus menurut pendapat Mills dan Huberman (Mills & Hubermann). Metode kualitatif adalah suatu cara penelitian guna mendapatkan data yang bersifat deskriptif analisis, yaitu data yang dinyatakan oleh responden dengan tertulis atau secara lisan dan juga terwujud melalui perilakunya yang nyata, yang pelajari dan diteliti sebagai suatu yang utuh (Soekanto, 2006).

PEMBAHASAN

Aristoteles merupakan filosof pertama yang mengkaitkan antara kebahagiaan dan keutamaan dengan tegas. Ia menjadikan sarana guna meraih tujuan yang lebih tinggi yaitu kebahagiaan. Aristoteles membagi keutamaan menjadi 2 yaitu keutamaan akal dan keutamaan

moral. Keutamaan moral dicapai melalui tindakan yang moderat (tengah-tengah) antara dua sisi dari keutamaan.

Keutamaan adalah rasio dan itu adalah alat mencapai kebenaran. Kebahagiaan manusia hanya bias dicapai melalui kehidupan yang rasional dalam bentuk yang sempurna. Kesimpulannya, Manusia punya potensi istimewa, berupa akal, namun Cuma bisa menjadi sempurna melalui 2 keutamaan. Keutamaan moral merupakan tujuan yang hendak dicapai dengan cara menjadi baik dan dengan keutamaan moral, jalan dan upaya yang hendak ditempuh menjadi baik juga(Qabil, 1984).

”Kebahagiaan” sendiri merupakan frase yang belum jelas. Sebagian telah menyatakan bahwa kebahagiaan ialah menghasilkan kebermanfaatan dan menjauhi kesengsaraan. Kebermanfaatan menjadi alat ukur utama perbuatan. Perbuatan diukur hanya berdasar kuantitas kebermanfaatan yang dihasilkannya. Ini baik karena lebih banyak menghasilkan kebermanfaatan dan ini buruk karena menimbulkan lebih banyak kesengsaraan.

Kebahagiaan pribadi manusia atautkah kebahagiaan umum. Atas dasar itu, muncullah dua teori kebahagiaan yaitu kebahagiaan pribadi atau *Egoistic Hedonism*, yang bertujuan bahwa manusia seharusnya menghasilkan kebermanfaatan terbesar untuk dirinya sendiri. Teori kedua adalah bertujuan meraih kebahagiaan atau manfaat umum atau *Universalistic Hedonism* atau dikenal sebagai paham *Utilitarianism*, yang menyatakan bahwa manusia seharusnya mengusahakan sebesar-besarnya kenikmatan atau kemanfaatan untuk manusia(Amin, 1991).

Kondisi inilah yang membuat alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian terus menerus bertambah luas seiring dengan laju pembangunan ekonomi(Nursaid, 2011). Semakin bertambahnya penduduk (berketurunan), berarti generasi berikutnya juga memerlukan tempat hidup (tanah atau lahan) yang diambil dari lahan dari lahan pertanian dalam bentuk permukiman. Pertumbuhan ekonomi dan Industri akan menyempitkan/mengurangi luas lahan pertanian. Selain untuk permukiman konversi juga dilakukan untuk kepentingan industry dan infrastruktur lain merubah lahan pertanian yang sudah ada dan masing-masing memiliki sisi kebermanfaatan (Utilitas)

Factor sosial yang adalah pendorong alih fungsi lahan, faktor itu adalah: perubahan perilaku serta pemecahan lahan, sedangkan sebagai penghambat alih fungsi lahan adalah relasi antara pemilik lahan dengan penggarap lahan. Faktor Politik ditinjau dengan adanya dinamika efek adanya otonomi daerah, tentunya daerah ingin menuntut diberikannya hak

pengelolaan tanah yang lebih luas serta nyata (mandiri), sehingga timbul keinginan adanya upaya perubahan tanah pertanian (alih fungsi lahan pertanian) demi investasi (Nursaid, 2011). Kesemua faktor membawa Utilitas bagi pemilik lahan maupun pihak lain yang terkait.

Faktor yang berpengaruh terhadap alih fungsi lahan pertanian seperti di atas karena penghasilan dari hasil pertanian (terutama padi) ternyata lebih sedikit sehingga sangat jelas bahwa petani kurang merasakan hasil dari lahannya. Hasil pertanian kalah dari sisi jumlah uang untuk bersaing dengan yang lain (terutama usaha non pertanian) seperti industri maupun pembangunan perumahan dll. Rendahnya hasil pertanian dari sisi keuangan inilah pendorong petani dan pemilik lahan pertanian tertarik pada usaha lain di luar pertanian dengan harapan pendapatannya akan bertambah (walaupun belum tentu bertambah karena mayoritas ketrampilannya atau skill masih minim) dengan mengganti lahan pertanian (sawah) menjadi lahan non pertanian, artinya utilitas lahan pertanian lebih rendah.

Lahan adalah sumberdaya alam dengan fungsi sangat penting dalam pembangunan suatu negara. Proses pembangunan di semua sektor memerlukan lahan seperti sektor pertanian, Infrastruktur, industri, perdagangan. Di sektor pertanian, lahan merupakan sumberdaya yang sangat penting, Lahan merupakan sumberdaya yang krusial baik bagi petani maupun bagi pembangunan pertanian, ini karena lahan memiliki peran dalam kegiatan produksi yang dapat menghasilkan kebutuhan pangan yang dibutuhkan oleh setiap manusia (Putri, 2015).

Menurut Mubyarto bahwa lahan adalah faktor produksi yang tidak bisa diproduksi lagi atau dikenal dengan *non produced input*, maka konversi jelas mengakibatkan terjadinya degradasi. Upaya untuk mengurangi dampak berupa produksi beras yang terjadi karena perubahan fungsi lahan pertanian tanaman padi menjadi penting demi mengimbangi stagnasi pertumbuhan produksi beras (Mubyarto, Pengantar Ekonomi Pembangunan Pertanian, Edisi Ke 3, 1996).

Konversi lahan pertanian dan non pertanian juga menimbulkan masalah lingkungan dan ini juga di sebabkan oleh *side effect* industri berupa pencemaran. Konversi lahan pertanian berpengaruh besar terhadap keberlangsungan hubungan ekosistem yang kesemuanya ini di akibatkan oleh konversi lahan.

Disamping masalah suplai dan hasil pertanian berupa tanaman pangan maka konversi lahan pertanian ke non lahan pertanian dapat mengakibatkan dampak negatif secara sosial

akibat berkurangnya serapan tenaga kerja di sektor pertanian. Selain aspek sosial maka alih fungsi lahan pertanian juga memiliki aspek lingkungan yang eksistensial.

Menurut pendapat Bentham sesungguhnya kemanfaatan itu beraneka. Kadang-kadang 2 kemanfaatan saling bertentangan Antara satu sama lain pada suatu waktu atau beberapa waktu. Keutamaan diperoleh hanyalah dengan meninggalkan manfaat yang kecil dalam upaya guna memperoleh manfaat yang besar atau meninggalkan manfaat sementara guna memperoleh manfaat yang lebih permanen.

Utilitarianisme merupakan bentuk filsafat moral dan politik yang dibidani oleh Jeremy Bentham (1748-1832). Paham ini hadir sebagai alternatif mengkritisi tradisi hukum kodrat (*natural law*) yang berkibar di Inggris Raya pada saat itu(Shapiro, 2006).

Bentham berpendapat, manusia pada dasarnya memiliki dua orientasi yang berdaulat: kemanfaatan (*pleasure*) dan penderitaan (*pain*)(Bentham, 2000). Manusia akan selalu berusaha menghindari penderitaan namun disisi lain terus mengejar kemanfaatan. Moralitas dan hukum harus disandarkan pada kenyataan tersebut.

Jika konversi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian ini dibiarkan begitu saja maka terjadi kondisi bahwa lahan pertanian menjadi semakin sempit, produksi komoditas pertanian akan menurun dan sehingga dalam jangka panjang Indonesia mengalami keadaan defisit pangan. Defisit pangan membuat negara Indonesia akan memiliki ketergantungan terhadap impor beras dari negara lain.

Produk hukum secara moral haruslah memiliki tujuan memaksimalkan kemanfaatan serta kebahagiaan manusia secara lebih luas. Filsafat politik dan moral utilitarianisme menempatkan kebutuhan manusialah yang yang seharusnya menjadi pusat pertimbangan dari hukum serta moralitas. Hal ini bagi Kymlicka, adalah satu dari 2 macam daya tarik dari ajaran utilitarianisme(Kymlicka, 1990).

Terkait dengan alih fungsi lahan maka tidak dapat dipungkiri bahwa iu akan memberikan kebermanfaatan yang banyak bagi para pemilik lahan. Kebermanfaatan aau utilias juga dirasakan oleh pembeli atau pelaku alih fungsi namun membawa kerugian bagi bangsa dan negara dengan runtuhnya kemandirian bangsa dalam penyediaan pangan yang berkelanjutan.

John Stuart Mill (1806-1873) yang merupakan murid Bentham, menyetujui pendapat Bentham bahwa manusia pada dasarnya mengejar kebahagiaan. Mill, ia mengkritisi pendapat Bentham yang bercenderung menilai kemanfaatan atau kebahagiaan manusia dengan cara

kuantitatif(K, 2000). Menurut Mill, kualitas kebahagiaan dan kemanfaatan seharusnya juga diperhatikan, karena kebahagiaan memiliki nilai dengan kualitasnya yang lebih tinggi dan lebih rendah(Mill, 2009).

Mill walaupun mengkritik Bentham, terdapat kesamaan prinsip-prinsip ajaran hukum dan moral bagi keduanya yang bersifat *hedonistic*, walaupun tentu saja bukan hedonistik yang egoistis. Menurut kedua orang tersebut prinsip utilitarinisme adalah *the greatest happiness of the greatest number*. Individu dalam meraih kemanfaatan perlu melihat maupun mempertimbangkan kondisi masyarakat luas. Bentham dan Mill, mereka menjadikan tolak ukur kemanfaatan (*happiness*) bagi sesame sebagai puncak moral, adapun kebaikan-kebaikan lain juga dapat menjadi sarana untuk mencapai kemanfaatan tersebut.

Sekalipun bahwa alih fungsi lahan memang membawa utilitas atau kebermanfaatan bagi pemilik lahan tetapi hal tersebut itu seharusnya dilakukan dengan bertanggung jawab. Alih fungsi lahan dalam tataran utilitarianisme haruslah dilandasi dengan prinsip moral dan dilindungi dengan serangkaian aturan-aturan hukum bagi yang melanggarnya.

Tindakan sebagaimana diatas yang termasuk dalam hal ini alih fungsi lahan menurut teori utilitarianisme, dianggap benar jika perbuatan tersebut ternyata menghasilkan kuantitas kebahagiaan yang semakin besar serta yang menikmati kebahagiaan tersebut semakin banyak. Menurut paham ini bentuk Norma, produk hukum dan tindakan, apabila menghasilkan manfaat atau kebahagiaan bagi sebagian besar orang, akan dinilai benar, dan dinilai buruk jika tidak mencapai kaidah tersebut. Kymlicka sebagai mana dikutip oleh Peter Singer menilai bahwa utilitarianisme sebagai ajaran konsekuensialisme dan menjadi daya tarik kedua dari dua macam daya tarik ajaran utilitarianisme(Kymlicka, 1990).

Kemandirian pangan merupakan hak negara dan bangsa, yang secara mandiri dapat menentukan bagaimana kebijakannya. Sebuah negara wajib untuk menjamin hak memperoleh pangan bagi rakyatnya dan mengusahakan memberikan hak bagi masyarakatnya untuk memenuhinya yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal. Inilah utilitas lahan pertanian yang menyangkut lebih banyak penduduk sehingga alih fungsi secara serampangan dapat membawa bencana dalam skala bangsa dan negara sedangkan kemanfaatannya hanya di tataran individu maupun korporasi.

Penyediaan, penggunaan, peningkatan kemampuan sumber daya tanah untuk pertanian dalam tujuan peningkatan taraf ekonomi secara bebas tanpa perlindungan hukum terhadap lahan pertanian dapat menyebabkan terjadinya bencana dimasa depan. Perlu disadari

pentingnya pelestarian fungsi tanah sebagai lahan pertanian merupakan hal yang fundamental dan esensial bagi kita semua sehingga tidak akan terjadi bencana pada masa mendatang.

Diperlukan konsep pembangunan yang direncanakan akan membawa kemanfaatan bagi banyak orang dan tidak menegasikan faktor faktor yang berpengaruh terhadap keberlanjutan lahan lahan pertanian. Konsep keberlanjutan lahan pertanian tersebut telah dilakukan di banyak negara maju yang mencapai berbagai kemajuan di berbagai bidang, baik bidang teknologi, informasi, produksi, pendidikan dan sosial. Konsep tersebut telah meningkatkan kualitas hidup manusia dinegara tersebut namun tidak melupakan esensi dari produktifitas pangan yang dibutuhkan semua warga negara.

Utilitarianisme dalam hal alih fungsi lahan pertanian memiliki daya tarik konsekuensialisme. Utilitarianisme dalam pendapat Amartya Sen mempunyai ciri lain yang penting, yakni welfarisme. Welfarisme dalam teori utilitarian ini membatasi kebijakan-kebijakan terkait permasalahan negara guna menghasilkan kemanfaatan atau kebaikan bagi negara secara umum. Utilitarianisme mempunyai ciri-ciri penting lain, yakni ‘*sum-ranking*’ (pemeringkatan penjumlahan). *Sum-Ranking* menurut utilitarianisme berarti penjumlahan derajat *utility*(kebermanfaatan) bagi masyarakat yang berbeda-beda demi memperoleh tingkat kebahagiaan yang tertinggi(Sen, 2001).

Utilitarianisme mempunyai beberapa daya tarik berupa sumbangan penting untuk filsafat moral. Utilitarianisme merupakan filsafat politik yang menjadi fondasi bagi pengambilan keputusan-keputusan individualistis yang bersifat politis ataupun menjadi fondasi untuk institusi negara atau social untuk memformulasikan hukum dan regulasi. Aliran utilitarianisme terkesan sangat populis karena memiliki tujuan kebermanfaatan bagi masyarakat luas.

Dua perkara penting dalam pembahasan utilitarianisme sebagai jalan masuk adalah keadilan dan hak merupakan makna *utility* yang terkandung dalam utilitarianisme. Kedua, adalah bagaimana kaum utilitarian mengimplementasikan ajaran-ajaran utilitarianisme dalam ranah hukum maupun ranah politis guna mencapai atau meraih kebermanfaatan(Bhattacharjee & Mogilner, 2003).

Perspektif kaum utilitarian bahwa Hukum ada bukan hanya buat dirinya sendiri melainkan demi tujuan sesuatu yang lebih besar dan lebih luas. Sehingga, setiap kali terdapat permasalahan terkait dengan hukum, hukumlah yang ditinjau serta diperbaiki. itu

harus pro rakyat dalam artian membawa kemanfaatan bagi rakyat. Hukum itu harus berpihak kepada rakyat dan semakin banyak bermanfaat bagi rakyat maka hukum akan semakin baik.

Perspektif *transcendental* dari utilitarianisme alih lahan adalah bahwa segala sesuatu yang berlebihan akan membawa bencana. Alih fungsi lahan yang sewenang-wenang tanpa menghiraukan keberlanjutan dari lahan sebenarnya adalah sesuatu yang tidak baik. Hukum harus ada untuk mencegahnya sebagai bagian upaya menjaga keberlangsungan lingkungan.

Hukum seharusnya responsif. Hukum Responsif berarti, hukum akan selalu terkait pada tujuan-tujuan yang berada pada narasi tekstual dari hukum itu sendiri. Hukum responsive menolak ideologi hukum yang bersifat final serta tidak dapat digugat. Kesemua proses ini adalah bagian dari hukum yang utilitas, karena kondisi masyarakat selalu berubah dan berkembang maka hukum tidak boleh statis.

Mengingat hukum memiliki kemampuan dan jangkauan yang terbatas, maka memberikan kepercayaan penyelesaian segala sesuatu melalui hukum adalah sikap yang keliru dan tidak realistis. Hukum sekuat memobilisasi kekuatan otonom masyarakat (mendorong peran publik).

Hukum adalah sarana yang efektif dalam menanggulangi konversi lahan. Memakai instrument hukum guna mencegah atau mengatur konversi lahan dapat berarti memberikan keuntungan atau memberi utilisasi atau Utilitarian bagi masyarakat. Hukum dapat efektif secara progresif mengatur dan mencegah konversi hanyalah jika instrument hukum juga disertai instrument lain guna menopangnya seperti kebijakan yang mensejahterakan petani. Insentif, disinsentif dan kompensasi menyertai pula instrument hukum. Secara substantif terdapat tiga instrumen utama hukum yang digunakan dalam menerapkan kebijakan konversi lahan selama ini yaitu:

Pertama, Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RT/RW). RT/RW disahkan di setiap kota/kabupaten. RT/RW berfungsi sebagai acuan guna menetapkan lokasi serta luas lahan yang dapat digunakan untuk setiap jenis pembangunan dengan prinsip memberikan manfaat sebanyak-banyaknya bagi publik dengan tetap mempertimbangkan keseimbangan dalam aspek lingkungan dan ketahanan nasional. RT/RW berfungsi pula untuk memetakan wilayah-wilayah yang diperuntukkan atau yang dapat dimanfaatkan untuk guna beragam hal mulai dari pertanian dan nonpertanian.

Kedua, Instrumen ijin lokasi, ijin lokasi adalah instrumen dengan tujuan mengatur lokasi kegiatan dan upaya pengendalian besarnya setiap upaya pembangunan yang seharusnya

dilaksanakan sesuai dengan RTRW. Secara legal kewenangan atasijin lokasi dibawah Badan Pertanahan Nasional (BPN) di tingkat kabupaten/kota.

Ketiga, Beragam peraturan tentang konversi lahan. Peraturan-peraturan yang ada itu adalah instrumen hukum untuk mengendalikan luas dan lokasi lahan pertanian yang dapat dikonversi untuk di gunakan nonpertanian.Instrumen berupa peraturan-peraturan tersebut seharusnya dapat dipertimbangkan ketika meminta atau mengurus ijin lokasi.

Tingkat kabupaten/kota memiliki mekanisme bahwa keputusan terkait ijin suatu lahan pertanian dialih fungsi/dikonversi ke perusahaan nonpertanian ditangani oleh suatu struktur tim pengendali konversi lahan yang bersifat lintas sektoral yang terdiri dinas-dinas terkait dengan pemanfaatan lahan.

Secara konseptual instrumen hukum di atas seharusnya sudah sangat memadai untuk mereduksi konversi lahan dalam pengertian: (1) memiliki roadmap yang jelas tentang wilayah dan jenis lahan yang dapat dimanfaatkan untuk kegiatan pertanian dan nonpertanian sebagaimana yang dirumuskan melalui RTRW, (2) Punya instrumen pengaturan yang jelas untuk mempertimbangkan lokasi kegiatan pertanian dan nonpertanian yang berupa pemberian ijin lokasi, dan (3) memiliki roadmasyang jelas tentang jenis-jenis lahan pertanian yang dapat dikonversi menjadi penggunaan nonpertanian, yang berupa berbagai peraturan tentang konversi lahan. Kenyataan pahit yang ada ternyata ketiga instrumen kebijakan itu berkesan belum cukup efektif dalam mereduksi konversi lahan yang dapat diamati melalui luas lahan sawah yang terus mengalami berkurang karena dialihfungsikanke penggunaan nonpertanian.

Penyempurnaan instrumen-instrumen hukum yang konsisten dengan kebijakan konversi lahan pertanian utama yang berhubungan dengan permasalahan sanksi terhadap penyalahgunaanhukum atas konversi lahan. Sanksi tersebut harus dirumuskan dengan tegas tentang jenis dan beratnya sanksi terhadap pihak-pihak yang hendak dijatuhi sanksi jika terjadi kejahatan atau pelanggaran.

Sanksi yang telah dirumuskan harus diberlakukan tegas untuk kedua pihak yang melanggar yaitu pelaksana kebijakan ataupun pelaku alih fungsi lahan. Pengambil kebijakan yang melanggar justru harus di sanksi karena pelanggaran konversi lahan telah berulang kali melibatkan birokrasi dalam pemerintahan yang ternyata berperan bertindak untuk meraih *personal interst* atau *organizational interst* mereka(Irfanislamy, 2004). Sanksi yang dijatuhkan perlu dirinci berbasis atas tahapan proses alih fungsi lahan mulai dari pemberian

ijin konversi lahan, ijin lokasi, hingga pelaksanaan sebagai upaya reduksi atas dampak negatif konversi lahan.

Konsep perlindungan lahan pertanian dari alih fungsi lahan dengan instrumen hukum perlu pula memperhatikan aspek aspek non hukum sehingga akan lebih optimal. Selama ini ilmu hukum dan juga hukum tidaklah hidup diruangan yang hampa tetapi juga berinteraksi, bersentuhan dan bersinggungan dengan ilmu, faktor maupun hal lain

Sanksi sanksi yang jelas diatur dalam instrument-instrument hukum dapat menjadi faktor deterrent atau pencegah yang signifikan jika dijalankan dengan benar. Harus di akui selama ini terdapat personal interest dan organizational interest seperti dikalangan pemerintahan desa yang mendapatkan uang kas tertentu secara resmi jika terjadi penjualan lahan tanah di wilayah desa sehingga birokrasi justru berfungsi sebagai agen dari konversi lahan. Instrumen hukum yang ada sebenarnya sudah cukup banyak namun minim konsekuensi yuridis berupa sanksi sehingga pelanggaran pun sukar ditindak(Kansil)

Sehubungan dengan pencegahan alih fungsi lahan pertanian di atas, Pearce and Turner(Pearce & Kerryturner, 1989)merekomendasikan tiga upaya yang dapat di tempuh guna pengendalian alih fungsi lahan pertanian (*wetland*), yaitu melalui : 1) *regulation*; 2) *acquisition and management*; dan 3) *incentive and charge*. Selain aturan diperlukan juga insentif yang cukup bagi petani dan pemilik lahan pertanian sehingga harga komoditas menguntungkan. Insentif pertanian sangat diperlukan sehingga pertanian menjadi bergairah dan tidak tergiur melakukan alih fungsi lahan.

PENUTUP

Alih fungsi lahan pertanian menurut perspektif teori utilitarianisme memang membawa benefit yang mungkin sangat perlukan oleh pemilik lahan maupun pihak lain yang berkepentingan seperti pengembang maupun pihak lain yang berkepentingan. Sisi lain dari alih fungsi lahan adalah berkurangnya kemandirian bangsa dalam menghasilkan bahan pangan serta berpotensi untuk menimbulkan bencana. Turunnya kemampuan menghasilkan pangan akan membuat bangsa Indonesia tergantung pada impor. Teori utilitarianisme ini memiliki prinsip *comprehensive moral utilitarianism*, prinsip ini berarti bahwa semua manusia dalam bertindak berkewajiban berdasarkan prinsip-prinsip moral utilitarian yang komprehensif bahkan hingga dalam tingkat personal, semua orang berperan sebagai utilitarian. Pihak pihak yang hendak melakukan alih fungsi lahan sebaiknya

mempertimbangkannya berdasarkan comprehensive moral utilitarianism sehingga dapat membawa kebermanfaatan bagi mayoritas masyarakat.

Teori utilitarianisme berpendapat bahwa setiap orang ketika memutuskan atau bertindak atau berbuat mempunyai kewajiban melakukan pertimbangan-pertimbangan apakah perbuatannya meningkatkan utility yang cukup luas dan besar, atau sebaliknya. Pendapat kedua disampaikan oleh golongan utilitarianisme aturan (*rule utilitarianism*) dengan prinsip *political utilitarianism*. Prinsip ini adalah hanya lembaga sosial dan pemerintahlah yang wajib bertindak berdasarkan prinsip-prinsip utilitarianisme dan bukan personal. Pemerintah seharusnya mampu menggunakan instrument hukum untuk mencegah hal tersebut terjadi. Hukum menurut aliran political utilitarianism harus menjadi sarana yang membawa manfaat bagi bangsa. Pemerintah melalui instrument hukum yaitu peraturan dengan menindak tegas pelaku alih fungsi lahan serta memberikan insentif yang cukup menguntungkan bagi petani sehingga akan tercipta keseimbangan baru yang lebih layak bagi petani.

REFERENCES

- Absori. (2017). Pemikiran Hukum Transendental dalam Konteks Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia. *Transendensi Hukum Prospek dan Implementasi*, 14.
- al-Syatibi, A. I. (2003). *Al-Muwafaqat fi Usul al-Syari'ah* (Cet III ed.). Bayrut: Dar Kutub al-'Ilmiyyah.
- Amin, A. (1991). *Kitab Akhlaq*. Kairo: Darul Kutub Mishriyyah.
- Asshiddiqie, J. (2010). *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Kompas Gramedia.
- Bentham, J. (2000). *An Introduction to The Morals and Legislation*. Batoche: Kitchener Book.
- Bhattacharjee, A., & Mogilner, C. (2003). Happiness from Ordinary and Extraordinary Experiences. 7(4).
- Hadi, S. (2016). *Hak Dan Keadilan Dalam Utilitarianisme*. Jakarta: Institut Demokrasi dan kesetaraan.
- Hardono, G. S., & Dkk. (2004). *Prospek Ketahanan Pangan Nasional*. Bogor: Pusat Analisa Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- Irfanislamy, M. (2004). *Perumusan kebijakan Negara*. Jakarta: Pt. Bumiaksara.

- K, B. (2000). *Etika*. Jakarta: Gramedia.
- Kansil, C. (n.d.). *Pengantar ilmu hukum Dan Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Balai pustaka.
- Kymlicka, W. (1990). *Contemporary Political Philosophy An Introduction*. oxford: Oxford University Press.
- Mill, J. S. (2009). *Utilitarianism (From a 1879 edition)*. London: The Floating Press.
- Mills, & Hubermann. (n.d.). *Analisis dan Kualitatif (terjemahan)*. Jakarta: UI Press.
- Mubyarto. (1996). *Pengantar Ekonomi Pembangunan Pertanian*. Jakarta: LP3ES.
- Mubyarto. (1996). *Pengantar Ekonomi Pembangunan Pertanian, Edisi Ke 3*. Jakarta: LP3ES.
- Mubyarto. (2014). *Ekonomi Kerakyatan Dalam Era Globalisasi*. Jakarta: Lembaga Suluh Nusantara bekerjasama dengan American Institute for Indonesian Studies.
- Mustofa, Z., & Santosa, P. B. (2011). *Analisis Faktor Faktor Yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Pertanian di Kabupaten Demak, Tesis*. Purwantoro: Universitas Diponegoro.
- Nursaid. (2011). Kebijakan Alih Fungsi Lahan Sawah Ke Penggunaan Non Pertanian. *12*(3), 1.
- Peace, D. W., & Kerryturner. (1989). *Economics Of Natural Resource And The Environment*. Baltimore: John Hopkins University.
- Pudyastungkoro, D. (2010). *Wawasan Kebangsaan, Pancasila dan Persatuan Bangsa*. Jakarta: Kompas Gramedia.
- Putri, Z. R. (2015). Analisis Penyebab Alih Fungsi Lahan Pertanian Ke Lahan Non Pertanian Kabupaten/Kota Di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2003-2013. *10*(1).
- Qabil, M. (1984). *Al-Madhahib al-Akhlqiyyah fi al-Isla: al-Wajib wa al- Sa'adah*. Kairo: Darul Tsaqofah.
- Ramli, R. (2014). *Telaah Wacana Ekonomi Kerakyatan*. Jakarta: Lembaga Suluh Nusantara.
- Rustamaji, M. (2017). Menggali Akar Transendensi Pancasila Menuju Ilmu Hukum Berketuhanan Yang Maha Esa. 384.
- Sagir, S. (2009). *Kapita Selekta Ekonomi Indonesia*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Sen, A. (2001). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Setiadi, C. G. (n.d.). *Tinjauan Hukum Mengenai Alih Fungsi Lahan Pertanian Dihubungkan Dengan Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Juncto Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang*, S. Bandung: Unikom.

- Setiawan, H. P. (2000). Alih Fungsi (Konversi) Lahan Pertanian Ke Non Pertanian Kasus Di Kelurahan Simpang Pasir Kecamatan Palaran Kota Samarinda. 4(2), 4.
- Shapiro, I. (2006). *Asas Moral Politik dalam Politik, diterjemahkan oleh Theresia Wuryantari dan Trisno Sutanto*. Jakarta: YoI.
- Soeikromo, D. (2016). Ketentuan Hukum Pidana Terhadap Praktik Illegal Logging Dan Upaya Kelestarian Lingkungan Hidup Di Indonesia. 21(5), 2.
- Soekanto, S. (2006). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Syarifuddin, A. (1999). *Fiqh, Ushul* (Cetakan I ed.). Jakarta: PT. Logos Wacana Ilmu.
- Yoshida, & Kenkyu. (1994). *An Economic Evaluation Of Multifunctional Roles of of Agricultural and rural Areas in Japan*. . Tokyo: Ministry of Agricultural And Fisheries.