

MAKNA KEPENTINGAN UMUM DALAM PENGATURAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN DI INDONESIA

Jeheskiel Abraham Tudus¹, Stince Sidayang²

Program Studi Ilmu Hukum FISH UNIMA

Correspondence		
Email: heskiheski1931@gmail.com , stincesidayang@unima.ac.id		No. Telp:
Submitted 31 Mei 2025	Accepted 3 Juni 2025	Published 4 Juni 2025

ABSTRAK

Penelitian ini berfokus pada konsep kepentingan umum menjadi faktor yang sangat penting dalam kegiatan pengadaan tanah baik bagi pelaksanaan pembangunan maupun untuk kepentingan pangan di Indonesia, sehingga makna kepentingan umum bahkan berkembang melalui peraturan perundang-undangan yang diterbitkan oleh pemerintah. Pengaruh perkembangan makna kepentingan umum ini mempengaruhi implementasi dalam kegiatan kepentingan umum, khususnya pada para pihak yang terkena dampak dari kegiatan untuk kepentingan umum tersebut. Negara berkepentingan untuk memastikan hak-hak rakyat atas tanah terlindungi. Negara juga berkepentingan untuk menciptakan proses pengadaan tanah yang dirasakan adil, untuk ini diperlukan mekanisme yang menyeimbangkan antara kepentingan publik dan kepentingan rakyat orang seorang atau kelompok.

Kata kunci : *Kepentingan umum, Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*

PENDAHULUAN

Tanah merupakan sumber daya alam yang memiliki fungsi strategis dalam kehidupan manusia dan pembangunan nasional. Sebagai negara agraris, Indonesia sangat bergantung pada keberlanjutan fungsi lahan pertanian, khususnya untuk pemenuhan kebutuhan pangan rakyat. Namun, dalam beberapa dekade terakhir, terjadi peningkatan alih fungsi lahan pertanian pangan menjadi lahan non-pertanian, seperti kawasan permukiman, industri, dan infrastruktur.¹ Salah satu alasan yang sering dikemukakan dalam proses alih fungsi ini adalah untuk "kepentingan umum".

Permasalahan muncul ketika frasa "kepentingan umum" digunakan secara luas dan multitafsir tanpa batasan yuridis yang jelas. Dalam praktiknya, kepentingan umum kerap menjadi dalih yang digunakan oleh negara maupun pihak swasta untuk mengakuisisi lahan pertanian secara paksa, sehingga menimbulkan konflik agraria, mengancam ketahanan pangan nasional, dan melanggar hak-hak masyarakat petani.² Hal ini menunjukkan adanya kekosongan dan kelemahan dalam regulasi serta pelaksanaan hukum yang seharusnya mampu memberikan perlindungan terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Di sisi lain, hukum di Indonesia mengakui dan menjamin hak atas tanah serta hak atas pangan sebagai bagian dari hak asasi manusia.³ Konstitusi dan berbagai undang-undang sektoral seperti Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum seharusnya memberikan kerangka hukum yang kuat. Namun kenyataannya, terjadi perbedaan interpretasi dan kesenjangan dalam implementasi antara kepentingan umum dan perlindungan lahan pertanian.⁴

Situasi ini mengharuskan adanya kajian hukum secara normatif untuk menggali makna kepentingan umum secara tepat dalam konteks alih fungsi lahan pertanian, agar dapat mencegah penyalahgunaan wewenang dan memastikan keadilan substantif bagi masyarakat.

¹ J. Salindeho. *Masalah Tanah dalam Pembangunan*. Sinar Grafika. Jakarta. 1987, hlm. 23.

² Mas'ood. Pengantar; dalam Noer Faizi (ed.). *Tanah dan Pembangunan*. Pustaka Sinar Harapan. 1997, hlm. 11.

³ Rawung, H. B. (2023). *Hukum Hak Asasi Manusia. Tangguh Denara Jaya Publisher*. hlm. 14.

⁴ Koerniatmanto Soetoprawiro, *Pengantar Hukum Pertanian*, (Jakarta, Gapperindo, 2013), hlm. 117.

Penelitian ini penting untuk mendorong perumusan kebijakan yang berkeadilan, memperkuat prinsip keberlanjutan, dan menegaskan peran negara dalam menjamin hak atas pangan.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apa makna kepentingan umum dalam kegiatan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan?
2. Apa implikasi hukum dari kesalahpahaman makna kepentingan umum dalam kegiatan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan?

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menjelaskan dan menganalisis makna kepentingan umum dalam kegiatan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan.
2. Untuk menguraikan implikasi hukum dari kesalahan dalam memahami makna kepentingan umum terhadap alih fungsi lahan pertanian pangan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu pendekatan penelitian hukum yang berfokus pada norma-norma hukum yang tertulis⁵ dalam peraturan perundang-undangan dan literatur hukum sebagai bahan kajian utama. Penelitian yuridis normatif dilakukan untuk mengkaji asas hukum, norma hukum, dan prinsip hukum guna menjawab permasalahan yang diajukan secara teoritis.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu Pendekatan Perundang-undangan (Statute Approach) yang digunakan untuk mengkaji peraturan perundang-undangan yang relevan⁶ dengan pengaturan tentang kepentingan umum dan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan di Indonesia, antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.
4. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Pendekatan Konseptual (Conceptual Approach) digunakan untuk mengkaji dan memahami makna “kepentingan umum” melalui teori-teori hukum dan pendapat para pakar, guna memperoleh definisi dan batasan normatif yang tepat serta menganalisis keterkaitannya dengan prinsip keadilan dan perlindungan hukum.⁷

Penelitian ini menggunakan tiga jenis bahan hukum antara lain Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang mengikat dan memiliki kekuatan hukum; UUD 1945 Pasal 28H dan Pasal 33, UU No. 41 Tahun 2009, UU No. 2 Tahun 2012, UU No. 18 Tahun 2012, PP No. 1 Tahun 2011, PP No. 30 Tahun 2012, dan PP No. 25 Tahun 2012. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer, Literatur hukum (buku, jurnal, artikel hukum); hasil penelitian terdahulu terkait alih fungsi lahan dan kepentingan umum, pandangan ahli hukum dan teori hukum terkait perlindungan hukum serta keadilan dan Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan pendukung yang memberikan penjelasan tambahan, seperti; Kamus hukum, Ensiklopedia hukum.

⁵ Kumajas, M. L., Sidayang, S., Kasenda, M. A., & Mesra, R. (2023). Analisis Sosiologi Hukum Maraknya Siswa di Amurang yang Membawa Kendaraan ke Sekolah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu-Lintas Pasal 77 Ayat 1. *Indonesian Journal of Sociology, Education, and Development*, 5(1), 41-49.

⁶ Bambang Sunggono, 2004, Metodologi Penelitian Hukum, Bandung : Citra Aditya Bakti.

⁷ Muhammad, Abdulkadir, 2004, Hukum dan Penelitian Hukum, Bandung : Citra Aditya Bakti.

PEMBAHASAN**1. Makna Kepentingan Umum Dalam Kegiatan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan**

Konsep kepentingan umum merupakan salah satu dasar utama dalam pengadaan tanah di Indonesia, termasuk dalam konteks alih fungsi lahan pertanian pangan.⁸ Namun, pemaknaan terhadap kepentingan umum dalam praktik hukum di Indonesia cenderung bersifat dinamis dan multitafsir, bahkan berpotensi disalahgunakan. Hal ini menjadi persoalan penting ketika kepentingan umum dijadikan dalih untuk mengalihkan fungsi lahan pertanian secara luas dan sistematis, yang pada akhirnya mengancam keberlanjutan pertanian dan ketahanan pangan nasional.

Dalam sejarah regulasi di Indonesia, pengertian kepentingan umum terus mengalami perubahan. Misalnya, Keppres No. 55 Tahun 1993 mendefinisikan kepentingan umum sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat, dengan syarat kegiatan pembangunan dilakukan oleh pemerintah, dimiliki oleh pemerintah, dan tidak bertujuan mencari keuntungan. Definisi ini kemudian berubah dalam Perpres No. 36 Tahun 2005 dan Perpres No. 65 Tahun 2006, yang menyatakan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan *sebagian besar lapisan masyarakat*, dan tidak lagi secara tegas menekankan bahwa kegiatan pembangunan harus dimiliki oleh pemerintah atau non-profit.

Lebih lanjut, Pasal 1 angka 6 UU No. 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Definisi ini tampak inklusif, tetapi dalam praktiknya membuka ruang interpretasi yang sangat luas. Misalnya, proyek infrastruktur yang didanai swasta atau kerja sama pemerintah dengan badan usaha (KPBU) sering dimasukkan ke dalam kategori kepentingan umum, meskipun secara faktual tidak seluruh lapisan masyarakat menerima manfaat langsung dari proyek tersebut.

Pemaknaan yang kabur terhadap kepentingan umum ini berdampak pada proses alih fungsi lahan pertanian pangan yang tidak terkontrol. Banyak kasus menunjukkan bahwa lahan pertanian yang seharusnya dilindungi justru dialihfungsikan menjadi kawasan industri, pemukiman, atau pusat bisnis. Padahal, menurut Undang-Undang No. 41 Tahun 2009, lahan pertanian pangan berkelanjutan harus dijaga untuk mendukung kedaulatan dan ketahanan pangan nasional. Ironisnya, dalam banyak kasus, kepentingan ekonomi dan investasi lebih diutamakan dibanding kebutuhan dasar masyarakat akan pangan.⁹

Dalam perspektif hukum, terutama berdasarkan Teori Perlindungan Hukum oleh Philipus M. Hadjon, negara memiliki kewajiban untuk menjamin hak-hak dasar rakyat, termasuk hak atas tanah dan pangan. Negara harus melindungi masyarakat dari tindakan yang merugikan, baik oleh pihak swasta maupun pemerintah sendiri.¹⁰ Oleh karena itu, konsep kepentingan umum semestinya ditafsirkan secara sempit, hati-hati, dan proporsional, dengan mengedepankan prinsip keadilan sebagaimana dikemukakan oleh Amartya Sen, bahwa keadilan harus diwujudkan secara nyata dan bukan sekadar idealisasi.¹¹

2. Implikasi hukum dari kesalahpahaman makna kepentingan umum dalam kegiatan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan

⁸ Muwaid, M. (2015). IMPLIKASI YURIDIS KEKABURAN MAKNA KEPENTINGAN UMUM DALAM UNDANG-UNDANG PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM. *Al Hikmah: Jurnal Studi Keislaman*, 5(2).

<https://ejournal.kopertais4.or.id/pantura/index.php/alhikmah/article/view/2598>

⁹ Djoni, D., Suprianto, S., & Cahrial, E. (2018). Kajian alih fungsi lahan pertanian pangan di Kota Tasikmalaya. *MIMBAR AGRIBISNIS: Jurnal Pemikiran Masyarakat Ilmiah Berwawasan Agribisnis*, 1(3), 233-244. <https://jurnal.unigal.ac.id/mimbaragribisnis/article/view/43>

¹⁰ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Bina Ilmu, Surabaya.

¹¹ Amartya Sen, *The Idea of Justice*, (Cambridge Massachssetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2009), Hlm 40

Kesalahan dalam menafsirkan atau menerapkan makna kepentingan umum dalam konteks alih fungsi lahan pertanian pangan tidak hanya berdampak pada aspek sosial dan ekonomi, tetapi juga memiliki implikasi hukum yang serius. Implikasi tersebut menyentuh pelanggaran terhadap hak atas tanah, hak atas pangan, hingga potensi penyimpangan dalam proses legislasi dan kebijakan tata ruang.¹²

Secara normatif, alih fungsi lahan pertanian pangan tanpa dasar kepentingan umum yang benar dan terukur dapat melanggar Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B). Undang-undang ini menetapkan bahwa lahan pertanian pangan strategis harus dilindungi secara konsisten. Namun, apabila pemaknaan kepentingan umum disalahgunakan, proses alih fungsi sering dilakukan tanpa memenuhi syarat substantif maupun prosedural yang ditetapkan dalam regulasi. Hal ini dapat digolongkan sebagai tindakan maladministrasi atau bahkan pelanggaran hukum administratif.

Kesalahpahaman terhadap kepentingan umum dapat menimbulkan konflik hukum antara negara dan warga negara, khususnya pemilik atau penggarap lahan.¹³ Dalam praktiknya, warga kerap tidak dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan pengadaan tanah atau tidak diberikan ruang yang memadai untuk menyampaikan keberatan. Hal ini melanggar prinsip *due process of law* dan berpotensi melanggar hak atas perlindungan hukum sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, serta bertentangan dengan prinsip negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

Kesalahan penafsiran terhadap kepentingan umum memberi celah bagi praktik-praktik mafia tanah dan spekulasi harga lahan. Proyek yang dibungkus dengan istilah “kepentingan umum” sering kali dimanfaatkan oleh investor atau pengembang untuk mendapatkan tanah dengan harga murah, kemudian dialihkan menjadi proyek komersial bernilai tinggi. Tindakan semacam ini menciptakan ketimpangan hukum dan ekonomi, merugikan petani dan pemilik lahan, serta mencederai asas keadilan distributif dalam sistem hukum agraria nasional.¹⁴

Secara struktural, kesalahpahaman terhadap kepentingan umum dapat melemahkan legitimasi hukum tata ruang.¹⁵ Banyak pemerintah daerah yang, dengan alasan pembangunan, mengubah Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) secara sepihak untuk mengakomodasi proyek-proyek tertentu.¹⁶ Padahal, menurut UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, perubahan RTRW harus dilakukan secara partisipatif dan dengan pertimbangan keberlanjutan lingkungan serta ketersediaan pangan.

Implikasi lainnya adalah pelanggaran terhadap komitmen internasional yang telah diratifikasi Indonesia, seperti Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Ekososbud), yang mewajibkan negara untuk melindungi hak atas pangan rakyatnya.¹⁷ Oleh

¹² Safa'at, R. (2013). *Rekonstruksi politik hukum pangan: dari ketahanan pangan ke kedaulatan pangan*. Universitas Brawijaya Press.

<https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=K6ZjDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA16&dq=Implikasi+tersebut+menyentuh+pelanggaran+terhadap+hak+atas+tanah,+hak+atas+pangan,+hingga+potensi+penyimpangan+dalam+proses+legislasi+dan+kebijakan+tata+ruang.&ots=zmbz2JVcAd&sig=Eef7aS2AA11LqdkoQ0YU1-m9JI4>

¹³ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Tanah, Yogyakarta, 2004, hal.14.

¹⁴ Adi Sasono dalam Ali Sofyan Husein, *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1995, hal. 13

¹⁵ Siswo, P. K. (2015). *Implementasi Perda No. 4 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Dan Wilayah Kabupaten Bantul 2010-2030 Terhadap Larangan Alih Fungsi Lahan* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Indonesia). <https://dspace.uui.ac.id/handle/123456789/9392>

¹⁶ Badoa, M. D., & Kapantow, G. H. (2018). FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN DI KECAMATAN TOMOHON SELATAN KOTA TOMOHON. *Agri-Sosioekonomi*, 14(2), 195-204. <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/jisep/article/view/20583>

¹⁷ Adi Sasono dalam Ali Sofyan Husein, *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1995, hal. 13

karena itu, ketika makna kepentingan umum diselewengkan hingga menyebabkan berkurangnya lahan produktif, negara secara langsung melanggar kewajibannya di tingkat internasional.

KESIMPULAN

Makna kepentingan umum dalam kegiatan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan harus dipahami sebagai kegiatan yang benar-benar menyentuh kebutuhan mendasar masyarakat luas, bukan sebagai legitimasi formal atas proyek yang berdampak negatif terhadap lingkungan hidup dan ketahanan pangan. Kepentingan umum tidak boleh ditafsirkan sebatas manfaat ekonomi jangka pendek, melainkan harus mencakup keberlanjutan, aksesibilitas, dan keberpihakan terhadap petani serta masyarakat yang terdampak langsung.

Kesalahpahaman atau penyimpangan terhadap makna kepentingan umum dalam alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan bukan sekadar kesalahan teknis, tetapi menyentuh fondasi hukum negara dalam hal perlindungan hak asasi, keadilan sosial, dan tanggung jawab konstitusional negara terhadap warga negaranya. Oleh karena itu, diperlukan penafsiran yang ketat, transparan, dan berorientasi pada keberlanjutan serta keadilan dalam setiap tindakan hukum yang mengatasnamakan kepentingan umum.

Penulis menyarankan agar pemerintah memberikan batasan hukum yang tegas dan baku mengenai makna kepentingan umum dalam regulasi pengadaan tanah, guna mencegah penyalahgunaan dalam alih fungsi lahan pertanian pangan. Selain itu, penting untuk memperkuat perlindungan hukum terhadap lahan pertanian berkelanjutan, mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, serta menindak tegas praktik mafia tanah dan spekulasi yang merugikan petani. Edukasi hukum kepada masyarakat, khususnya petani, juga perlu ditingkatkan agar mereka memahami hak-haknya atas tanah dan pangan secara utuh.

DAFTAR PUSTAKA

Regulasi

- UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
UU. No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Buku

- Hadjon, P. M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Bina Ilmu, Surabaya.
Koerniatmanto S. *Pengantar Hukum Pertanian*, Jakarta, Gapperindo, 2013.
Muhammad, Abdulkadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti. 2004.
Rawung, H. B. *Hukum Hak Asasi Manusia*. Tangguh Denara Jaya Publisher. 2023.
Safa'at, R. *Rekonstruksi politik hukum pangan: dari ketahanan pangan ke kedaulatan pangan*. Universitas Brawijaya Press. Malang, 2013.
Sasono A. & Husein A. S., *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995.
Sen A, *The Idea of Justice*, Cambridge Massachssetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2009.
Sitorus O. & Limbong D. *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Tanah, Yogyakarta, 2004.
Sunggono. B. *Metodologi Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti. 2004.

Artikel/Jurnal

- Badoa, M. D., & Kapantow, G. H. 2018. FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN DI KECAMATAN TOMOHON SELATAN KOTA TOMOHON. *Agri-Sosioekonomi*, 14(2), 195-204.

- Djoni, D., Suprianto, S., & Cahrial, E. 2018. Kajian alih fungsi lahan pertanian pangan di Kota Tasikmalaya. *MIMBAR AGRIBISNIS: Jurnal Pemikiran Masyarakat Ilmiah Berwawasan Agribisnis*, 1(3), 233-244.
- Kumajas, M. L., Sidayang, S., Kasenda, M. A., & Mesra, R. 2023. Analisis Sosiologi Hukum Maraknya Siswa di Amurang yang Membawa Kendaraan ke Sekolah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu-Lintas Pasal 77 Ayat 1. *Indonesian Journal of Sociology, Education, and Development*, 5(1), 41-49.
- Mas'oe'd. Pengantar; dalam Noer Faizi (ed.). *Tanah dan Pembangunan*. Pustaka Sinar Harapan. 1997, hlm. 11.
- Muwaid, M. 2015. IMPLIKASI YURIDIS KEKABURAN MAKNA KEPENTINGAN UMUM DALAM UNDANG-UNDANG PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM. *Al Hikmah: Jurnal Studi Keislaman*, 5(2).
- Salindeho. J. *Masalah Tanah dalam Pembangunan*. Sinar Grafika. Jakarta. 1987, hlm. 23.
- Siswo, P. K. 2015. *Implementasi Perda No. 4 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Dan Wilayah Kabupaten Bantul 2010-2030 Terhadap Larangan Alih Fungsi Lahan* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Indonesia).