

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan tentang Pengawasan

Pengawasan merupakan salah satu fungsi dasar manajemen. Pengawasan merupakan aspek penting untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), yakni untuk memastikan dapat berjalan atau tidaknya fungsi pemerintahan sebagaimana seharusnya. Dikaitkan dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan cara menjaga legitimasi rakyat terhadap kinerja pemerintahan. Caranya dengan membentuk sistem pengawasan yang efektif, yakni berupa pengawasan intern (*internal control*) dan pengawasan ekstern (*external control*). Selain itu, pengawasan masyarakat perlu didorong agar *good governance* tersebut dapat terwujud.¹

Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam merencanakan dan melaksanakan pengawasan, yakni:²

1. "Agar pelaksanaan tugas umum pemerintahan dilakukan secara tertib berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta berdasarkan sendi-sendi kewajaran penyelenggaraan pemerintahan agar tercapai daya guna, hasil guna, dan tepat guna yang sebaik-baiknya.

¹Ahmad Fikri Hadin, 2013, *Eksistensi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan di Era Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Genta Press, hlm. 21-22.

²Pasal 1 ayat (2) Lampiran Instruksi Presiden RI Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan.

2. Agar pelaksanaan pembangunan dilakukan sesuai dengan rencana dan program Pemerintah serta peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tercapai sasaran yang ditetapkan.
3. Agar hasil-hasil pembangunan dapat dinilai seberapa jauh tercapai untuk memberi umpan balik berupa pendapat, kesimpulan, dan saran terhadap kebijaksanaan, perencanaan, pembinaan, dan pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan.
4. Agar sejauh mungkin mencegah terjadinya pemborosan, kebocoran, dan penyimpangan dalam penggunaan wewenang, tenaga, uang, dan perlengkapan milik negara, sehingga dapat terbina aparatur yang tertib, bersih, berwibawa, berhasil guna, dan berdaya guna.”

Menurut Phillipus Mandiri Hadjon, hubungan di antara tingkat-tingkat dalam pemerintahan harus dibedakan antara hubungan vertikal (pengawasan, kontrol, dsb.) dengan hubungan horisontal (perjanjian kerjasama di antara para pejabat yang berada pada tingkat yang sama). Alasan hubungan vertikal yang berupa pengawasan yang dilakukan oleh badan-badan pemerintah tingkat lebih tinggi terhadap badan yang lebih rendah adalah:³

- a. “Koordinasi: mencegah atau mencari penyelesaian konflik/perselisihan kepentingan misalnya di antara kotapraja-kotapraja (sekarang kabupaten/kota);

³Phillipus Mandiri Hadjon, dkk, 2008, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, hlm. 74.

- b. Pengawasan kebijaksanaan: disesuaikan kebijaksanaan dari aparat pemerintah yang lebih rendah terhadap yang lebih tinggi;
- c. Pengawasan kualitas: kontrol atas kebolehan dan kualitas teknis pengambilan keputusan dan tindakan-tindakan aparat pemerintah yang lebih rendah;
- d. Alasan-alasan keuangan: peningkatan kebijaksanaan yang tepat dan seimbang dari aparat pemerintah yang lebih rendah;
- e. Perlindungan hak dan kepentingan warga: dalam situasi tertentu mungkin diperlukan suatu perlindungan khusus untuk kepentingan dari seorang warga.”

Bentuk-bentuk pengawasan dan kontrol yang dipaparkan Phillipus Mandiri Hadjon adalah sebagai berikut:

- a. Pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilakukan kemudian;
- b. Pengawasan preventif, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelumnya;
- c. Pengawasan yang positif;
- d. Kewajiban untuk memberitahu;
- e. Konsultasi dan perundingan;
- f. Hak banding administratif;
- g. Dinas-dinas pemerintah yang didekonsentrasi;
- h. Keuangan;
- i. Perencanaan;
- j. Pengangkatan untuk kepentingan pemerintah pusat.⁴

⁴*Ibid*, hlm. 75-77.

Tata usaha negara mengenakan sanksi-sanksi hanya mungkin apabila mengetahui adanya pelanggaran-pelanggaran nyata atas suatu peraturan perundang-undangan. Pengawasan merupakan syarat pengenaan sanksi. Pelaksanaan pengawasan telah mendukung penegakan hukum (*handhaving*). Pegawai pengawasan melalui penerangan (penyuluhan), anjuran (bujukan), peringatan, dan nasihat biasanya dapat mencegah suatu pelanggaran yang harus diberikan sanksi.⁵

Sujamto menjelaskan bahwa kekhususan pengawasan bidang pembangunan adalah pada objeknya. Objek menentukan standar atau tolok ukur pengawasan. Penentuan standar atau tolok ukur pengawasan merupakan satu dari empat kegiatan pokok-pokok mekanisme pengawasan. Mekanisme yang lain adalah pengamatan fakta di lapangan, perbandingan fakta hasil pengamatan dengan standar pengawasan, dan perumusan saran perbaikan dan pengembalian tindakan korektif.⁶

Ada beberapa karakteristik pengawasan yang efektif. Semakin terpenuhi kriteria-kriterianya, semakin efektif sistem pengawasannya. Adapun karakteristik tersebut adalah:⁷

- a. Akurat.
- b. Tepat waktu.
- c. Obyektif dan menyeluruh.
- d. Terpusat pada titik-titik pengawasan strategik.

⁵*Ibid*, hlm. 248.

⁶Sujamto, 1994, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 77-

⁷T. Hani Handoko, 1990, *Manajemen Edisi II*, Yogyakarta, BPFE, hlm. 373-374.

- e. Realistik secara ekonomis.
- f. Realistik secara organisasional.
- g. Terkoordinasi dengan aliran kerja organisasi.
- h. Fleksibel.
- i. Bersifat sebagai petunjuk dan operasional.
- j. Diterima para anggota organisasi.

B. Tinjauan tentang Desa dan Pemerintah Desa

a. Desa

Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸

Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memerhatikan asal usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Pembentukan desa dapat berupa penggabungan beberapa desa, ataubagian desa yang bersandingan, atau pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih, atau pembentukan desa di luar desa yang telah ada. Desa dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa pemerintah desa bersama BPD dengan memerhatikan saran dan pendapat masyarakat

⁸Pasal 1 angka 1 UU RI Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

setempat. Desa yang berubah menjadi kelurahan, lurah dan perangkatnya diisi dari pegawai negeri sipil dan kekayaannya menjadi kekayaan daerah dan dikelola oleh kelurahan yang bersangkutan untuk kepentingan masyarakat setempat. Dalam wilayah desa dapat dibagi atas dusun yang merupakan bagian wilayah kerja pemerintahan desa dan ditetapkan dengan peraturan desa. Desa bukanlah bawahan kecamatan, karena kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah kabupaten/kota, dan desa bukan merupakan bagian dari perangkat daerah. Pemerintahan desa terdiri atas pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa.

Kewenangan desa khusus berhubungan dengan urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa antara lain menetapkan peraturan desa, memilih pimpinan pemerintahan desa, memiliki kekayaan sendiri, menggali dan menetapkan sumber-sumber pendapatan desa, menyelenggarakan gotong royong, dan lain-lain. Penyelenggaraan urusan pemerintahan desa yang menjadi kewenangan desa didanai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa), bantuan pemerintah, dan bantuan pemerintah daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa didanai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Sumber pendapatan desa antara lain:

- 1) Pendapatan asli desa, antara lain hasil usaha desa, hasil kekayaan desa (seperti tanah kas desa, pasar desa, bangunan desa), hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong.
 - 2) Bagi hasil pajak daerah kabupaten/kota bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah.
 - 3) Bantuan keuangan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan.
 - 4) Hibah dan sumbangan dari pihak ke tiga yang tidak mengikat. APB Desa terdiri atas bagian pendapatan desa, belanja desa dan pembiayaan. Rancangan APB Desa dibahas dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa. Kepala desa bersama BPD menetapkan APB Desasetiap tahun dengan peraturan desa
- Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa.⁹

Kewenangan Desa meliputi:¹⁰

- a. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. kewenangan lokal berskala Desa;
- c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan

⁹Pasal 18 UU RI Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

¹⁰Pasal 19 UU RI Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

- d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Pemerintah Desa

Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹¹ Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.¹²

Desa memiliki pemerintahan sendiri. Pemerintahan Desa terdiri atas Pemerintah Desa yang meliputi Kepala Desa dan Perangkat Desa) dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Sebagaimana telah di jelaskan dalam peraturan pemerintah thn 2005 ayat 6 yang berbunyi bahwa pemerintahan desa adalah penyelenggaran desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI. Dan selanjutnya dinyatakan dalam ayat (7) yang berbunyi: Badan Permusyawaratan Desa atau nama lain disingkat BPD adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah Desa sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah. Pemerintah desa atau yang disebut namalain adalah kepala desa dan perangkat desa sebagai unsur penyelenggaran pemerintahan desa.

¹¹Pasal 1 angka 2 UU RI Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

¹²Pasal 1 angka 3 UU RI Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

C. Tinjauan tentang Tata Ruang

a. Pengertian

Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup lain, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Begitulah pengertian ruang yang diberikan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang RI Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Selanjutnya, Keputusan Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah Nomor 327/KPTS/2002 tentang Penetapan Enam Pedoman Bidang Penataan Ruang menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah tempat manusia dan makhluk hidup lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.

Ruang sebagai salah satu tempat untuk melangsungkan kehidupan manusia, juga sebagai sumber daya alam merupakan salah satu karunia Tuhan kepada bangsa Indonesia. Dengan demikian, ruang wilayah Indonesia merupakan suatu aset yang harus yang harus dapat dimanfaatkan oleh masyarakat dan bangsa Indonesia secara terkoordinasi, terpadu dan seefektif mungkin dengan memperhatikan faktor-faktor lain, seperti ekonomi, sosial, budaya, hankam, serta kelestarian lingkungan untuk mendorong terciptanya pembangunan nasional yang serasi dan seimbang.¹³

¹³Juniarso dan Achmad Sodik Sudrajat, 2013, *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Bandung, Nuansa, hlm. 23.

Sementara itu, Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Penataan Ruang di atas menyebutkan bahwa yang dimaksud tata ruang adalah wujud struktural dan pola ruang. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat menerangkan bahwa:

“... wujud struktural pemanfaatan ruang adalah susunan unsur-unsur pembentuk rona lingkungan alam, lingkungan sosial, lingkungan buatan yang secara hirarkis berhubungan satu dengan yang lainnya. Sedang yang dimaksud dengan pola pemanfaatan ruang meliputi pola lokasi, sebaran permukiman, tempat kerja, industri, pertanian, serta pola penggunaan tanah perkotaan dan pedesaan, di mana tata ruang tersebut adalah tata ruang yang direncanakan, sedangkan tata ruang yang tidak direncanakan adalah tata ruang yang terbentuk secara alami, seperti aliran sungai, gua, gunung dan lain-lain.”¹⁴

Sementara itu, menurut Pasal 1 angka 5 undang-undang tersebut, menjelaskan bahwa penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Sedangkan pada angka 14 pasal tersebut menyebutkan bahwa pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya.

B. Hestu Cipto Handoyo menyimpulkan bahwa ada indikasi hubungan yang erat antara pemanfaatan ruang dengan perencanaan tata

¹⁴*Ibid*, hlm. 24.

ruang, sebab harus mengetahui rencana tata ruang dahulu sebelum melakukan kegiatan pembangunan.¹⁵ Sementara itu, substansi hukum penataan ruang atau kebijakan penataan ruang kaitannya sangat erat dengan sistem perencanaan pembangunan nasional, alasannya adalah pada pemanfaatan ruang, penyusunan dan pelaksanaan program pembiayaannya merupakan strategi serta sebagai instrumen utama pemerintah untuk menciptakan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang, baik dalam wilayah nasional maupun wilayah daerah.¹⁶

Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1950 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menyebutkan macam-macam hak atas tanah yang dapat dimiliki di Indonesia. Macam-macam hak atas tanah tersebut adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53. Pasal 53 UUPA menyebutkan bahwa yang dimaksud hak-hak yang bersifat sementara ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah.

Dapat ditarik kesimpulan bahwa Pasal 16 UUPA tersebut mewajibkan pemerintah untuk menyusun rancangan umum mengenai *persediaan, peruntukan, dan penggunaan* tanah untuk bermacam keperluan

¹⁵B. Hestu Cipto Handoyo, *Aspek-aspek Hukum Administrasi Negara dalam Penataan Ruang Suatu Kaji Ulang terhadap UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang*, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya, 1995, hm. 51.

¹⁶Herman Hermit, *Pembahasan Undang-Undang Penataan Ruang (U.U. No. 26 Tahun 2007)*, Bandung, Mandar Maju, 2008, hlm. 15-16.

pembangunan. UUPA tidak memberikan penegasan arti dari tiga istilah tersebut. Namun demikian, tujuan dari rencana rancangan tersebut adalah hanya untuk mewujudkan cita-cita yang terkandung dalam Pasal 33 UUD 1945, yaitu demi menciptakan kemakmuran bagi rakyat Indonesia.¹⁷

b. Asas dan Tujuan Penataan Ruang

Herman Hermit menerangkan, sebagaimana halnya asas hukum yang paling utama adalah keadilan, maka arah dan kerangka pemikiran serta pendekatan-pendekatan dalam pengaturan (substansi peraturan perundang-undangan apa pun, termasuk Undang-Undang Penataan Ruang) wajib dijiwai oleh keadilan ini. Yang membedakan antara satu produk hukum dengan produk hukum lainnya dalam hal asas hukum yang universal ini, hanyalah materi, lingkup, kedalaman dan kerangka kerja (*framework*) saja.¹⁸

Ada 9 (sembilan) asas penyelenggaraan penataan ruang berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Penataan Ruang, yaitu asas keterpaduan; keserasian, keselarasan, dan keseimbangan; keberlanjutan;keberdayagunaan dan keberhasilgunaan; keterbukaan; kebersamaan dan kemitraan; perlindungan kepentingan umum; kepastian hukum dan keadilan; dan akuntabilitas. Menurut Herman Hermit, kesembilan asas tersebut pada intinya merupakan norma-norma yang ditetapkan untuk memayungi semua kaidah-kaidah

¹⁷Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Op.Cit.*, hlm 41.

¹⁸Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Op.Cit.*, hlm. 68-69.

pengaturan penataan ruang (perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian tata ruang).¹⁹

c. Telaah Kritis terhadap Undang-Undang Penataan Ruang

Pasal 33 ayat (5) Undang-Undang Penataan Ruang mengamanatkan untuk mengatur lebih lanjut ketentuan mengenai penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya lainnya dengan Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat menerangkan bahwa pasca otonomi daerah, permasalahan penataan ruang semakin bersifat multi sektoral. Kebijakan otonomi penataan ruang menjadi peluang dalam mempraktikkan penerapan tata ruang pada masalah-masalah lokal, keterlibatan publik secara nyata, dan untuk mulai menciptakan komitmen masyarakat madani pada permasalahan tata ruangs suatu peraturan pemerintah.²⁰

Pemerintah pusat sering terlambat dalam mengikuti kompleksitas dinamika lokal sehingga mengakibatkan kegagalan dalam berbagai kasus penataan ruang di negara ini. Melakukan penataan ruang harus dilakukan secara sinergis antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Sinergi tersebut tidak lain ialah untuk dapat menjaga kesempatan melestarikan dan mengembangkan heterogenitas fungsi sumber

¹⁹Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Op.Cit.*, hlm. 69.

²⁰Afwit Freastoni, 2013, "Perizinan sebagai Instrumen Tanggung Jawab Negara dalam Pengelolaan Sumber Daya Mineral dan Batubara", *Jurnal Konstitusi Kerjasama Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi dengan PK2P-FH Universitas Muhammadiyah Yogyakarta*, Volume II Nomor 1, September 2013, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 133.

daya alam dan pemulihan fungsi lingkungan. Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Penataan Ruang ditelaah mereka sebagai berikut:

- 1) Tata ruang merupakan konsep dinamis, oleh karena dipengaruhi oleh kondisi sosial, ekonomi, dan budaya, serta teknologi, sehingga dalam pelaksanaannya tata ruang hendaknya memperhatikan kondisi-kondisi tersebut;
- 2) Dalam penerapan konsep tata ruang tidak bisa dilakukan secara kaku atau rigid, oleh sebab itu secara periodik membutuhkan revisi berdasarkan cakupan tentang alam dan perkembangan teknologi dalam membangun lingkungan buatan;
- 3) Dalam hal visi, pengendalian dengan memperhitungkan daya tampung dan daya dukung lingkungan tetap sebagai acuan normatif;
- 4) Dalam menentukan ketentuan sanksi, hendaknya memperhatikan ketentuan dari Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, terkecuali jika suatu tindakan yang berkaitan dengan penataan terdapat tindakan yang mengandung unsur pidana.²¹

D. Tinjauan tentang Lahan Pertanian

Lahan adalah bagian daratan dari permukaan bumi sebagai suatu lingkungan fisik yang meliputi tanah beserta segenap faktor yang mempengaruhi penggunaannya seperti iklim, relief, aspek geologi, dan hidrologi yang terbentuk secara alami maupun akibat pengaruh

²¹Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Op.Cit*, hlm. 158-159.

manusia.²² Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) menyebutkan istilah ‘lahan’ berarti tanah terbuka, tanah garapan. Lahan diartikan sebagai suatu tempat terbuka di permukaan bumi yang dimanfaatkan oleh manusia, misalnya untuk lahan pertanian, untuk membangun rumah, dan lain-lain.²³

Konsideran huruf a Undang-Undang RI Nomor 41 tahun Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menyebutkan bahwa lahan pertanian pangan merupakan bagian dari bumi sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diselenggarakan dengan tujuan:²⁴

- a. melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan;
- b. menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan;
- c. mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan;
- d. melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani;
- e. meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat;
- f. meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani;
- g. meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak;

²² Pasal 1 angka 1 UU RI Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

²³ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Jakarta, Balai Pustaka, 2002.

²⁴ Pasal 3 Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

- h. mempertahankan keseimbangan ekologis; dan
- i. mewujudkan revitalisasi pertanian.

Pemerintah Daerah merencanakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam Peraturan Daerah tentang RPJPD, RPJMD dan RKPD. Rencana Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan terhadap:

- a. kawasan pertanian pangan berkelanjutan;
- b. lahan pertanian pangan berkelanjutan; dan
- c. lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan.²⁵

E. Tinjauan tentang Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat, istilah asas berarti dasar (sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat); dasar cita-cita (perkumpulan atau organisasi); atau hukum dasar. Asas-asas umum pemerintahan yang baik biasa disebut dengan istilah ‘*good governance*’, meskipun istilah tersebut memiliki beberapa arti, antara lain sistem pemerintahan layak, tata pemerintahan yang baik dan berwibawa, serta pemerintahan yang baik.²⁶ *World Bank* mendeskripsikan *good governance* sebagai ‘*the way state power is used in managing economic and social resources for development and society*’. Sementara itu *United Nation Development Program(UNDP)* mendefinisikannya sebagai ‘*the exercise of*

²⁵Pasal 5 Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

²⁶Lihat Husni Thamrin, 2013, *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia*, Yogyakarta, Aswaja Pressindo, hlm. 46.

political, economic, and administrative authority to manage a nation's affair at all levels'.²⁷

Hotma P. Sibuea, memaparkan bahwa: "... Fungsi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik (*good governance*)."²⁸ Ahmad Sukardja menyebutkan bahwa *good governance* terdiri atas 4 (empat) unsur utama, yaitu akuntabilitas (*accountability*), kerangka hukum (*rule of law*), transparansi (*transparency*), dan keterbukaan (*openness*).²⁹

Asas-asas umum pemerintahan yang baik meskipun hanya merupakan tendensi etik dan bukan merupakan norma hukum, tetap memiliki fungsi penting sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan. Asas-asas umum pemerintahan yang baik menjadi penuntun agar pemerintah dan pejabat administrasi negara tidak melakukan tindakan yang menimbulkan kerugian terhadap warga negara.³⁰ Berdasarkan Pasal 53 ayat (2) Undang-UndangRI Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-UndangRI Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat dijadikan alasan untuk mengajukan gugatan

²⁷Sedarmayanti, 2003, *Good Governance (Kepemerintahan yang baik) dalam rangka Otonomi Daerah: Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*, Bandung, Mandar Maju, hlm. 4., sebagaimana dikutip dalam *Ibid*.

²⁸Hotma. P. Sibuea, 2010, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta, Erlangga, hlm. 151.

²⁹Ahmad Sukardja, 2012, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 241.

³⁰*Ibid*, hlm. 151-152.

apabila orang atau badan hukum perdata merasa dirugikan kepentingannya oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara.

“Bahwa perumusan AAUPB beserta perincian asas-asasnya secara lengkap memang tidak dikumpulkan dan dituangkan secara konkret dan formal dalam bentuk suatu peraturan perundang-undangan khusus tentang AAUPB sebab asas-asas yang bersangkutan justru merupakan kaidah hukum tidak tertulis sebagai pencerminan norma-norma etis berpemerintahan yang wajib diperhatikan dan dipatuhi di samping mendasarkan pada kaidah-kaidah hukum tertulis.”³¹

Asas-asas umum pemerintahan yang baik terdiri dari tiga belas asas, yaitu:³²

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security = rechtszekerheid beginsel*);
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality = evenredigheid beginsel*);
3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality = gelijkheid beginsel*);
4. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness = zorgvuldigheidsbeginself*);

³¹Paulus Efendi Lotulung, 1995:14, sebagaimana dikutip dalam Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, Op.Cit.*, hlm. 153.

³²Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1982, hlm.76.

5. Asas motivasi untuk setiap keputusan (*principle of motivation = motiveringsbeginsel*);
6. Asas jangan mencampuradukkan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
7. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness-redelijkheid's beginsel of verbod van willekeur*);
9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation = beginsel van opgewekte verwachtingen*);
10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annuled decision = herstelbeginsel*);
11. Asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi (*principle of protecting the personal way of life*);
12. Asas kebijaksanaan (*sapientia*);
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Sementara itu, asas umum penyelenggaraan negara yang diatur dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut:

1. asas kepastian hukum;
2. asas tertib penyelenggara negara;
3. asas kepentingan umum;

4. asas keterbukaan;
5. asas proporsionalitas;
6. asas profesionalitas;
7. asas akuntabilitas;
8. asas efisiensi; dan
9. asas efektivitas.

Salah satu instrumen hukum yang kini digunakan dalam pembangunan Indonesia adalah Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang diundangkan pada tanggal 5 Oktober 2004. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.

Ada lima pendekatan dalam rangkaian perencanaan sesuai Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Pendekatan tersebut meliputi pendekatan politik, teknokratik, partisipatif, atas-bawah (*top-down*), dan pendekatan bawah atas (*bottom-up*). Sementara itu, dalam Pasal 2 ayat (3) dan penjelasannya undang-undang di atas, telah dipaparkan asas-asas umum penyelenggaraan negara, yaitu:

1. Asas kepastian hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara;

2. Asas tertib penyelenggaraan negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara;
3. Asas kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif;
4. Asas keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;
5. Asas proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara;
6. Asas profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
7. Asas akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Fikih Siyasah (ketatanegaraan menurut Islam), Al-Quran dan Hadis menjadi sumber utama dalam menggali asas-asas umum pemerintahan yang baik, di samping dasar hukum yang lain, putusan hakim,

dan hasil penelitian. Contoh asas-asas tersebut adalah asas amanah, asas tanggung jawab (*al-mas-uliyyah*), asas maslahat (*al-mashlahah*), dan asas pengawasan (*al-muhasabah*). Pengawasan terdiri atas pengawasan transendental (*al-muhasabah al-ilahiyah*), pengawasan oleh pribadi (*al-muhasabah al-syakhsyiyah*), dan pengawasan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (*al-muhasabah al-qomariyah*).³³

³³Ahmad Sukardja, *Op.Cit.* hlm. 242.