

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Lahan pertanian merupakan salah satu sumber pendapatan rakyat, terutama rakyat petani dalam memenuhi kebutuhan ekonomi pangan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran. Hal inilah menjadi salah satu yang strategis dan menjadi sumber daya alam, di mana Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia telah mengamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) yang pada intinya menegaskan bahwa sumber daya alam termasuk tanah atau lahan untuk kegiatan ekonomi itu yang dikuasai oleh negara, maka dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat secara adil dan bijaksana.

Ini menunjukkan bahwa presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dalam programnya memberikan penekanan untuk mengelola sumber daya alam. Era modern dan teknologi memang mempengaruhi pertanian di Indonesia, namun ada faktor lain yang berpengaruh sangat serius untuk ditangani di sektor pertanian yakni terkait dengan lahan pertanian. Ini disebabkan karena banyak faktor yang mempengaruhi tanah pertanian di Indonesia.

Kepentingan masyarakat akan tanah pertanian untuk memenuhi kebutuhan hidup terkait dengan kebutuhan primer berupa pangan, sandang dan papan membuat seseorang lalai akan kewajiban-kewajiban terhadap pemeliharaan tanah. Kelalaian ini membuat pengelolaan tanah pertanian menjadi

tidak maksimal. Padahal tanah pertanian menjadi obyek utama yang harus dijaga dari pengrusakan tanah dan kelalaian dalam penggunaan tanah.

Tanah pertanian di Indonesia semakin lama semakin berkurang, karena kebutuhan akan tanah semakin lama semakin meningkat. Kebutuhan ini dipengaruhi dengan pesatnya penduduk yang meningkat setiap tahunnya. Membuat tanah persawahan atau perkebunan di alih fungsikan sebagai lahan permukiman, industri, ataupun sarana umum.¹

Pertanian di Indonesia telah banyak mengalami perkembangan di era modern, perkembangan ini mempengaruhi pertanian diberbagai bidang, di antaranya dari proses pembenihan, pembibitan, penanaman hingga pemanenan. Perkembangan ini membawa Presiden Jokowi membangun program dalam era pemerintahannya dengan nama "Nawa Cita" dimana dimaksudkan pada Sembilan program untuk meningkatkan kualitas bangsa. Program pertanian tidak disebutkan secara definitif dalam poin-poin programnya, namun dapat dilihat dari tujuan tersirat dalam poin keenam dan ketujuh yang menyebutkan "meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional sehingga bangsa Indonesia bisa maju dan bangkit bersama bangsa-bangsa Asia lainnya" dan "mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik".²

Persediaan lahan pertanian sebagaimana yang dikemukakan oleh Kementerian Pertanian dalam dekade 2019 sampai dengan 2020 telah

¹ Syarif Imam Hidayat, "Analisis konversi lahan sawah di Propinsi Jawa Timur" (2008) 2:3 JSEP J Soc Agric Econ 48 hlm. 53.

² A. Faris Ali Bawafi., 2018., *Peralihan Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Lahan Permukiman Di Kabupaten Jember.*, Fakultas Hukum Universitas Jember

mengeluarkan pertumbuhan pangan sebesar 1,78%³ dalam suatu bentuk kegiatan subsidi pangan untuk rakyat yang dihasilkan oleh petani di seluruh Indonesia. Hal inilah membuktikan bahwa ketahanan pangan masih dirasa stabil untuk kebutuhan pangan rakyat di masa yang akan datang, serta perlu adanya perlindungan hukum untuk kebutuhan-kebutuhan lahan pertanian bagi rakyat petani, sehingga tetap mempertahankan pangan di Kawasan daerah-daerah baik di Kota maupun Kabupaten.

Apabila melihat lebih jauh tentang perubahan paradigma lahan pertanian sekarang adalah berfikir tentang semakin mempersempit ruang dan tata kelola wilayah termasuk lahan pertanian yang sudah dapat dimanfaatkan sebagai lahan investasi maupun pemukiman. Meskipun demikian ada semacam aturan hukum tertulis yang sudah ada tentang rencana tata kelola ruang dan wilayah dalam membangun lingkungan lahan pertanian yang berkelanjutan atau disebut juga dengan *environment of sustainable development*.

Proses alih fungsi lahan sudah dipandang sebagai pemandangan yang fisik yang biasa di dalam kehidupan sehari-hari. Aktifitas penggunaan lahan adalah bentuk fisik dari aktifitas sosial-ekonomi masyarakat di suatu wilayah. Dalam skala nasional, dalam kurun waktu tiga dekade terakhir, setidaknya terdapat dua trend utama proses alih fungsi lahan yang menonjol, yakni proses deforestasi dan urbanisasi- uburbanisasi⁴. Proses deforestasi terutama sebagai

³ Sumber dari Badan Pusat Statistik Republik Indonesia dalam *Populasi Lahan Pertanian Kementerian Pertanian 2019-2020.*, <https://www.pertanian.go.id/home/?show=page&act=view&id=60>

⁴ Rustiadi Ernan and T Kitamura. 1998. *Analysis of Land Use Changes in City Suburbs*. Journal of Rural Planning Association. 17 (1), Hal 20-31.

akibat dari aktifitas logging, pengembangan areal pertanian dan pemukiman baru (transmigrasi).

Deforestasi di luar Pulau Jawa terutama dilakukan oleh konsesi-konsesi HPH, perkebunan serta program-program transmigrasi, dengan demikian pihak-pihak swasta dan pemerintah merupakan pelaku-pelaku utama yang dominan. Di beberapa wilayah di Pulau Jawa dan sebagian wilayah lainnya di luar Pulau Jawa, tekanan penduduk lokal, proses perambahan hutan merupakan fenomena yang cukup umum. Di lain pihak, pada daerah-daerah seputar perkotaan ekspansi aktifitas urban (suburbanisasi) merupakan faktor utama terjadinya alih fungsi lahan-lahan pertanian ke aktifitas urban.⁵

Saat ini sudah banyak berubah dari lahan pertanian menjadi bangunan perumahan dan yang mendukung kegiatan pariwisata. Permasalahan yang terjadi setelah adanya perubahan alih fungsi lahan adalah banyaknya sedimen yang mengendap di hilir sungai akibat adanya erosi di DAS dan air permukaan banyak yang terbuang ke muara sungai dengan kurangnya resapan air akibat lahan pertanian berubah menjadi daerah pemukiman.⁶

Perkembangan zaman dalam sektor jasa, properti, industri, dalam beberapa tahun terakhir membawa tekanan kebutuhan lahan tanah di sektor pertanian terutama sawah, sehingga menimbulkan konflik dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat dimana pemerintah mengalami dilema dalam mengatasinya, karena sektor pertanian menjadi bagian penting untuk memenuhi

⁵ Ernan Rustiadi, 'Alih Fungsi Lahan Dalam Perspektif Lingkungan Perdesaan', *Lokakarya Penyusunan Kebijakan Dan Strategi Pengelolaan Lingkungan Kawasan Perdesaan*, 10-11 Mei.November (2001).

⁶ I Gusti Agung and Putu Eryani, 'Potensi Air Dan Metode Pengelolaan Sumber Daya Air Jembrana', *Paduraksa*, 3 (2014).

kebutuhan pangan dan di sektor lain masyarakat sangat membutuhkan lahan untuk industri, properti dan hal-hal lain yang mengharuskan alih fungsi lahan persawahan⁷.

Apabila melihat lebih jauh tentang perubahan paradigma lahan pertanian sekarang adalah berfikir tentang semakin mempersempit ruang dan tata kelola wilayah termasuk lahan pertanian yang sudah dapat dimanfaatkan sebagai lahan investasi maupun pemukiman. Meskipun demikian ada semacam aturan hukum tertulis yang sudah ada tentang Rencana Tata Kelola Ruang dan Wilayah dalam membangun lingkungan lahan pertanian yang berkelanjutan atau disebut juga dengan *environment of sustainable development*. Hal ini terjadi di Kabupaten Sidoarjo, di mana di masa Pandemi Covid-19 ini pemerintah (DPRD) Kabupaten Sidoarjo masih memperhatikan dan memfokuskan pada rencana perlindungan dan penegakan hukum terhadap lahan pertanian yang sudah beralih fungsi menjadi lahan pemukiman maupun perumahan untuk investasi.

Hal tersebut sesuai dengan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 6 tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Sidoarjo, terutama di beberapa kawasan Sidoarjo, termasuk dalam Pasal 65 huruf f menegaskan bahwa Kawasan Wonoayu Sidoarjo menegaskan bahwa industri diperbolehkan masuk ke daerah Wonoayu dengan kisaran 20% (70% terbangun dan 30% ruang terbuka).

Fakta membuktikan bahwa Kawasan tersebut sekarang masih banyak dipergunakan Kawasan industri yang notabene lebih dari 5.358 ha dimanfaatkan

⁷ Nyak Ilham, Yusman Syaikat & Supena Friyatno, "Perkembangan dan Faktor-faktor yang Mempengaruhi Konversi Lahan Sawah serta Dampak Ekonominya" (2004) 5:2 SOCA Socioecon Agric Agribus, online: <<https://ojs.unud.ac.id/index.php/soca/article/view/4081/3070>> hlm. 2.

sebagai lahan industri dan pemukiman, di mana sebelumnya adalah lahan pertanian yang masih produktif, subur, dan irigasi teknis di daerah pinggiran perkotaan ataupun pedesaan. Akumulasi yang ditimbulkan adalah berkurangnya kemampuan produksi pangan di tengah pertumbuhan penduduk yang tidak terkendalikan. Tentunya hal tersebut menjadi mudah penanganannya jika pemerintah pusat dan pemerintah daerah mempunyai satu visi dan misi sama yang didukung oleh masyarakat sebagai pemilik tanah.

Apabila melihat lebih dalam tentang sistem pemerintahan daerah itu biasanya menganut sistem otonomi daerah, di mana pemerintah daerah yang mempunyai kewenangan sendiri di mana keberadaannya terpisah dengan otoritas yang diberikan oleh pemerintah untuk mengalokasikan sumber material yang bersifat substansial mengenai fungsi yang berbeda⁸. Hal tersebut apabila dihubungkan dengan ketersediaan lahan pertanian sepertinya terlalu memaksa, karena pada konteks hukum tata pemerintahan daerah dikatakan bahwa sebagian besar Undang-Undang Otonomi Daerah⁹ beberapa bagian tidak berpihak pada suatu kualitas daya dukung lahan pertanian bahkan lebih besar lagi adalah ketika daerah mempunyai otoritas maupun kewenangan untuk mengelola daerahnya sendiri, maka masih dapat dimungkinkan terjadi eksplorasi alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan pemukiman yang dapat dimanfaatkan oleh investor asing.

Pada akhirnya tidak ada produktifitas lahan pertanian untuk swasembada pangan dan kerusakan lingkungan ketika sudah menjadi lahan

⁸ Arum Sutrisni Putri., 2019., *Pemerintah Daerah dan Otonominya.*, diakses di <https://www.kompas.com/skola/read/2019/12/16/110000069/pengertian-otonomi-daerah-dan-dasar-hukumnya?page=all>.

⁹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

permukiman. Walaupun demikian, keputusan mengenai konversi lahan pertanian menjadi lahan non-pertanian tersebut memerlukan perencanaan, agar tidak terjadi dampak negatif (erosi, degradasi lahan, polusi). Jika perubahan tersebut tanpa ada pengendalian, maka akan terjadi banyak kerugian, baik dari segi fisik maupun aspek sosial ekonomi masyarakat. Sebagai upaya pengendalian dalam hal konversi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian tersebut salah satunya melalui mekanisme perizinan. Secara umum, tujuan dan fungsi dari perizinan adalah untuk pengendalian dari pada aktivitas pemerintah dalam hal-hal tertentu, di mana ketentuannya berisi pedoman-pedoman yang harus dilaksanakan dengan baik dari yang berkepentingan ataupun oleh pejabat yang berwenang.¹⁰

Bertalian dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, faktor utama yang harus menjadi fokus perhatian adalah terkait dengan perizinan, karena faktor perizinan dapat dijadikan pegangan bagi pelaku usaha yang akan mengelola lingkungan. Perizinan lingkungan dikaitkan dengan keharusan memperoleh AMDAL (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan) sebagai instrumen pencegahan pencemaran lingkungan, di mana asas ini telah dituangkan dalam bentuk produk hukum, sehingga menjadi kewajiban yang harus dipatuhi oleh setiap orang di Indonesia, artinya untuk terbitnya atau disetujuinya suatu izin lingkungan hendaknya harus diperoleh lebih dahulu AMDAL. Sejalan dengan pandangan Suparto Wijoyo¹¹, bahwa berkaitan dengan perizinan lingkungan terpadu seharusnya bertumpu pada prinsip-prinsip

¹⁰ Andrian Sutedi, 2017, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm.200

¹¹ Suparto Wijoyo (1999) *Penyelesaian Sengketa Lingkungan*, Surabaya: Airlangga University Press, hal. 328-329.

prosedur administratif perizinan lingkungan menurut "good environmental governance".¹²

Tanpa mempertimbangkan besar-kecilnya risiko kerusakan. Apabila memang akan dilakukan evaluasi terhadap penggunaan AMDAL dengan berbagai mekanisme perubahan kebijakan sistem perizinan yang nantinya diberlakukan tentunya seharusnya AMDAL tetap menjadi prioritas kunci syarat diperolehnya izin untuk pemukiman, karena apabila sebaliknya AMDAL bukan lagi menjadi prioritas sebagaimana yang disebut peneliti sebagai wacana untuk mereduksi keberadaan AMDAL, hal ini dapat mempercepat proses kerusakan ekologi dan sosial, wacana ini tentu menggambarkan bahwa kemajuan ekonomi dengan mendorong masuknya investasi yang bergejolak dengan alih fungsi lahan pertanian ke pemukiman dengan mengabaikan ekologi yang ada, atau dapat dikatakan bahwa demi masuknya investasi, maka silahkan melakukan pengrusakan terhadap lingkungan, hal ini merupakan pemahaman yang sangat keliru.

Peran Pemerintah sangatlah diperlukan untuk menghambat adanya pengalihan fungsi lahan pertanian menjadi permukiman. Oleh sebab itu, untuk melindungi keberadaan lahan pertanian produktif yang beralih fungsi menjadi kawasan permukiman yang tujuannya adalah untuk memberikan perlindungan terhadap ketahanan dan kemandirian pangan, maka pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian

¹² Satria Sukananda and Danang Adi Nugraha, 'Urgensi Penerapan Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL) Sebagai Kontrol Dampak Terhadap Lingkungan Di Indonesia', *Jurnal Penegakan Hukum Dan Keadilan*, 1.2 (2020) <<https://doi.org/10.18196/jphk.1207>>.

Pangan Berkelanjutan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 149 Tahun 2009).

Seperti pada Pasal 3 UU No. 41 Tahun 2009 Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diselenggarakan dengan tujuan: 1. Melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan. 2. Menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan. 3. Mewujudkan kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan. 4. Melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani. 5. Meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat. 6. Meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat. 7. Meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak. 8. Mempertahankan keseimbangan ekologis, dan 9. Mewujudkan revitalisasi pertanian.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di hajatkan untuk menjamin penyediaan lahan pertanian pangan yang berkelanjutan, sebagai sumber pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan dengan mengedepankan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan dan kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Dengan melihat hal tersebut, maka juga harus melihat peraturan perundang-undangan di bawahnya.¹³

Kepala Dinas Pangan dan Pertanian Kabupaten Sidoarjo, menegaskan hingga saat ini Peraturan Daerah (Perda) Nomor 6 tahun 2009 tentang Rencana

¹³ Siti Nurmi, Arba, Widodo Dwi Putro., *Analisis Hukum Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Pembangunan Perumahan dan Pemukiman (Study Di Kabupaten Bima).*, Dinamika Sosial Budaya, Vol 22, No. 2, Desember 2020, pp 118-128

Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Sidoarjo masih proses revisi perda penyusunan dan pembahasan RTRW, di mana dalam kerja itu LP2B yang semula 12.205 hektar menjadi 7.000 hektar.¹⁴

Terhadap cakupan di atas, maka apabila melihat naskah akademik Penyusunan Revisi RTRW Kabupaten Sidoarjo Tahun 2009-2029 dalam pembentukan tata urutan perundang-undangan dan legislasi nasional yang merupakan dokumen negara yang dijadikan acuan maupun pedoman dalam pengambilan keputusan dan kebijakan pemerintah untuk memberikan kepastian hukum dan ruang bagi masyarakat terutama masyarakat petani terhadap alih fungsi lahan pertanian demi kesejahteraan masyarakat.

Menurut peneliti bahwa naskah akademik terkait dengan Penyusunan Revisi RTRW Kabupaten Sidoarjo Tahun 2009-2029 dikandung maksud bahwa pembentukan struktur ruang dilakukan dengan menata hierarki kota yang ada secara efisien, tingkatan orde kota tersebut dibentuk oleh perkembangan dan pertumbuhan kota, yang dipengaruhi oleh beberapa faktor: (1) Keadaan fisik tanah meliputi topografi, sungai, geologi, kemampuan atau jenis tanah; (2) Jumlah dan perkembangan penduduk; (3) Kegiatan masyarakat, baik kualitas maupun kuantitas; (4) Kelengkapan fasilitas, utilitas dan sarana infrastruktur kota.

Dengan adanya pembentukan struktur ruang tersebut, maka metode penentuan kawasan atau ruang sebagai fungsi lahan menurut naskah akademik menggunakan beberapa pendekatan dan model yakni (a) Model Analisis Penentuan Kawasan Lindung berdasarkan SK Mentan No.837/ Kpts

¹⁴ Luthfi Ibrahim Nasoetion, 2004, *Badan Pertanahan Nasional*, Jakarta, hal.1.

UM/II/1980; (b) Model Analisis Penentuan Kawasan Lindung Menurut Keppres No. 32/1990; dan (c) Model Analisis Klasifikasi Penggunaan Lahan Menurut Sistem USDA. Model dan pendekatan fungsi kawasan tersebut harus mempertimbangkan aspek sosial budaya dan masyarakat, aspek daya dukung lingkungan, aspek kemanusiaan, aspek jumlah penduduk dan distribusi penduduk serta aspek perekonomian dan perdagangan serta pengembangan investasi.

Klasifikasi diatas harus juga melihat faktor lainnya dengan cara tidak mengubah pada tempatnya, oleh karenanya isu strategis pemerintah daerah pada tataran perda harus diperhatikan sebagaimana peneliti jelaskan di atas terkait dengan aspek-aspek yang mendukung daya dukung lingkungan dan AMDAL, sehingga isu strategis ini bisa dirubah menjadi pembangunan lingkungan yang berkelanjutan (*environmental of sustainable development*) serta apa yang dicita-citakan oleh masyarakat petani dalam pemanfaatan lahan pertanian untuk pangan bisa tercapai.

Alih fungsi lahan pertanian dan perikanan untuk kegiatan budidaya lainnya seperti industri dan permukiman yang disebabkan oleh tingginya permintaan lahan (laju pertumbuhan penduduk mencapai 6% per tahun)serta ketidakmampuan menghadapi dampak lingkungan kawasan (pencemaran yang berdampak pada penurunan produksi) dan beresiko terhadap penurunan ketahanan pangan

Pada tingkatan perizinan, maka alih fungsi lahan pertanian tersebut menjadi penting, karena perizinan tersebut dapat dikatakan sebagai alat untuk melakukan kontrol pada suatu kegiatan masyarakat. Dengan melakukan suatu

penegakan hukum dan perlindungan hukum dalam kerangka pengetatan dan penguatan izin alih fungsi lahan pertanian menjadi pemukiman akan menjadi lebih efektif dan mengurangi dampak lingkungan terhadap keberlangsungan ekosistem lingkungan lahan pertanian.

Dengan melihat Peraturan Daerah (Perda) Nomor 6 tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Sidoarjo, maka sudah jelas bahwa wilayah Kabupaten Sidoarjo secara konstitusional normatif melihat potensi pangan dan pertanian untuk dimanfaatkan sebagai sumber daya alam dan kesejahteraan masyarakat Indonesia.

Perlu dicermati bahwa ada paradigma pergeseran hukum terhadap alih fungsi perizinan dalam tata kelola pembangunan lingkungan lahan pertanian menjadi lahan permukiman terutama pada Pasal 10 Perda No. 6 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), di mana visi dan misi¹⁵ penataan ruang wilayah di Kabupaten Sidoarjo ini menimbulkan multi tafsir menurut teori *argumentum a contrario*¹⁶ oleh karena tidak sesuai dengan UURI No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan terutama pada Pasal 44 ayat (1) yang menegaskan bahwa suatu lahan di mana sudah

¹⁵ Perda No. 6 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), Pasal 10 ayat (1) Visi Penataan Ruang Wilayah Kabupaten Sidoarjo adalah Sidoarjo sebagai wilayah industri, perdagangan, pertanian, serta permukiman yang harmoni dan berkelanjutan. Pasal 10 ayat (2) Visi Penataan Ruang Wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijabarkan ke dalam misi sebagai berikut: a. Mengembangkan sumber daya manusia yang handal dan religius yang memiliki daya saing dalam menghadapi tantangan global b. Mengembangkan perekonomian wilayah yang tangguh dan berkeadilan sesuai dengan daya dukung lingkungan untuk penciptaan lapangan pekerjaan dan peningkatan pendapatan masyarakat c. Meningkatkan penataan ruang wilayah melalui pengembangan sarana dan prasarana untuk menunjang perekonomian dan dinamikan perkembangan wilayah d. Mengembangkan tata pemerintahan yang baik untuk mewujudkan penataan ruang wilayah

¹⁶ Dikatakan bahwa menafsirkan atau menjelaskan undang-undang yang didasarkan pada perlawanan pengertian antara peristiwa konkrit yang dihadapi dan peristiwa yang diatur dalam undang-undang

ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dilindungi dan dilarang di alih fungsikan.

Melihat substansi hukum lainnya adalah Pada Perpres RI. No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria terutama pada Pasal 1 angka 16 jo angka 17¹⁷ di mana sudah menjelaskan bahwa ada pemetaan lahan pertanian untuk pangan yang berkelanjutan dengan pemetaan untuk non-pertanian untuk pembangunan, artinya bahwa sudah jelas diatur dan dipetakan berdasarkan aturan pembentuk undang-undang, sehingga sebenarnya tidak ada masalah dengan aturan yang dibuat.

Pembangunan lahan pertanian terhadap Perda No. 6 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) akan terjadi resiko alih fungsi lahan pertanian pangan menjadi permukiman sebagaimana pergeseran norma hukum dan paradigma hukum ketika berpotensi pada pengelolaan dan pelestarian daya dukung lingkungan, karena batas luasan lahan pertanian untuk pangan dapat mengabaikan ketersediaan lahan dan pembangunan lahan pertanian yang sudah beralih fungsi menjadi permukiman dapat secara masif tanpa memandang aspek pembangunan lingkungan yang berkelanjutan, kemudian tidak dibuat tentang perizinan AMDAL yang akan mengabaikan lingkungan hidup dan merusak lingkungan pertanian untuk pangan bagi kesejahteraan rakyat serta juga dapat merusak keseimbangan ekosistem dan keanekaragaman hayati

¹⁷ Pasal 1 angka 16 Perpres RI. No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria menjelaskan Pertanian adalah kegiatan mengelola sumber daya alam hayati dengan bantuan teknologi, modal, tenaga kerja, dan manajemen untuk menghasilkan komoditas pertanian yang mencakup tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, dan/atau peternakan dalam suatu agroekosistem. Pasal 1 angka 17 Perpres RI. No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria menjelaskan Non Pertanian adalah kegiatan di luar bidang Pertanian, baik yang berada di wilayah perkotaan atau perdesaan.

Dengan melihat hal tersebut di atas, maka peneliti memberikan kajian terhadap apa yang telah peneliti akan lakukan dengan mengklasifikasikan menjadi beberapa aspek permasalahan hukum terhadap kajian penelitian ini, antara lain :

1. **Problematika Hukum Sosiologis.** Seringkali terjadi pembatasan sosial dan budaya terhadap keanekaragaman hayati pertanian milik petani untuk pemanfaatan pangan dan sumber daya lingkungan berkelanjutan, di mana pada tataran Perda ada konflik sosiologis antara hak-hak para petani dalam rangka pengelolaan lahan pertanian untuk pangan yang berkelanjutan, sehingga menimbulkan kesenjangan ekonomi dengan pembuat undang-undang, bahkan sampai pada tataran kebijakan pemerintah daerah. Kesenjangan ini muncul ketika adanya tarik ulur alih fungsi dari lahan pertanian untuk pangan dan kesejahteraan rakyat petani menjadi permukiman. Meskipun demikian, undang-undang sudah melarang untuk alih fungsi lahan pertanian untuk pangan yang berkelanjutan menjadi permukiman, sehingga akan merusak lingkungan dan mematikan lahan perekonomian rakyat bagi petani.
2. **Problematika Hukum Yuridis.** Pasal 10 Perda No. 6 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang mengatur tentang tujuan adanya visi dan misi pengelolaan lahan pertanian untuk pangan yang berkelanjutan telah menimbulkan paradigma pergeseran norma yang tidak sesuai dengan UU RI. No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan terutama pada Pasal 44 ayat (1) yang menegaskan bahwa suatu lahan di mana sudah ditetapkan sebagai lahan

pertanian pangan berkelanjutan dilindungi dan dilarang di alih fungsikan. Substansi hukum lainnya juga ada Perpres RI. No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria terutama pada Pasal 1 angka 16 jo angka 17

3. **Problematika Hukum Teoritik.** visi dan misi penataan ruang wilayah di Kabupaten Sidoarjo ini menimbulkan multi tafsir menurut teori *argumentum a contrario* oleh karena tidak sesuai dengan UU RI. No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan terutama pada Pasal 44 ayat (1) yang menegaskan bahwa suatu lahan di mana sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dilindungi dan dilarang di alih fungsikan.

2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kebijakan perizinan alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan pemukiman untuk mewujudkan tata kelola pembangunan berkelanjutan ?
2. Bagaimana tanggung jawab pemerintah atas penerbitan perizinan alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan pemukiman yang melanggar tata kelola pembangunan berkelanjutan ?

3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

3.1 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Menganalisis dan menemukan kebijakan perizinan alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan pemukiman untuk mewujudkan tata kelola pembangunan berkelanjutan.
2. Menganalisis dan menemukan tanggung jawab pemerintah atas penerbitan perizinan alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan pemukiman yang melanggar tata kelola pembangunan berkelanjutan.

3.2 Manfaat Penelitian.

Penelitian tesis ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis. Manfaat yang diharapkan dari penelitian tesis ini adalah:

3.2.1 Manfaat Teoritik

- a. Secara teori penelitian ini memberikan manfaat untuk membangun reformasi lingkungan hidup yang berkelanjutan (*environment of sustainable development*) dengan memperhatikan prinsip-prinsip *good governance* dan *good corporate goverment* ;
- b. Pada tataran teori pembentukan peraturan perundang-undangan bahwa penelitian ini memberikan manfaat bagi para pejabat pembuat undang-undang untuk melaksanakan fungsi legislasi pada suatu tatanan sistem perundang-undangan dalam rangka membuat batasan-batasan pada kegiatan alih fungsi perizinan dalam tata kelola pembangunan lingkungan lahan pertanian menjadi lahan pemukiman.

3.2.2 Manfaat Praktik

- a. Pada tingkatan kesejahteraan para Petani penelitian ini bermanfaat untuk membatasi perilaku-perilaku hukum yang menyimpang untuk merusak dan tidak memberikan keadilan bagi masyarakat, khususnya petani dalam rangka membangun lahan pertanian untuk lingkungan hidup yang berkelanjutan;
- b. Pada tataran kebijakan pemerintah daerah, maka penelitian ini sangat berguna untuk memberikan tata aturan perundang-

undangan yang jelas berkaitan dengan kegiatan alih fungsi perizinan dalam tata kelola pembangunan lingkungan lahan pertanian menjadi lahan pemukiman

- c. Bagi penggiat lingkungan (Walhi), tentunya penelitian ini sangat bermanfaat bagi komunitas lingkungan hidup untuk kesejahteraan masyarakat dalam rangka menciptakan tata kelola yang baik pembangunan lingkungan lahan pertanian
- d. Bagi Investor Properti, tentunya penelitian ini sangat bermanfaat bagi investor untuk berinvestasi di sektor properti maupun perumahan untuk pemukiman rakyat, dengan mengutamakan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) serta lingkungan lahan pertanian untuk pangan dan kesejahteraan rakyat.

4. Tinjauan Pustaka

4.1 Kerangka Teoritik

4.1.1 Teori Kewenangan

Dalam hukum positif Indonesia istilah *wewenang* antara lain dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Pasal 16, Pasal 53 ayat (2) huruf c). Istilah *wewenang* digunakan dalam bentuk kata benda. Istilah itu seringkali dipertukarkan dengan istilah *kewenangan*. Istilah *kewenangan* atau *kewenangan* sering disejajarkan dengan istilah *Boveogdheid* dalam istilah hukum Belanda.

Di dalam *kewenangan* terdapat *wewenang-wewenang* (*rechtsbevoegdheden*). *Wewenang* adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu

tindak hukum publik, misalnya wewenang menandatangani atau menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama Menteri, sedangkan kewenangan tetap berada di tangan Menteri (delegasi wewenang).¹⁸

Munculnya suatu kewenangan didasari pada asas legalitas. Pasal 1 ayat 3 UUD NRI 1945 yang menyatakan “Negara Indonesia adalah negara hukum” mengandung arti bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan negara wajib memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat. Dengan demikian, legitimasi kekuasaan menjadi kunci utama dalam penyelenggaraan negara yang baik.

4.1.2 Teori Pergeseran Hukum

Hukum tidak dapat berdiri sendiri dengan ketentuan perundang-undangan semata. Menurut pendapat Eugen Erlich tersebut, menunjukkan bahwa masyarakat sebagai pusat perkembangan hukum tidak lain sebagai cikal bakal untuk lahirnya sebuah Undang-Undang, oleh karena itu termasuk segala perubahan sosial yang terjadi di masyarakat merupakan instrumen yang dapat memberi pengaruh terhadap pusat kegiatan dan perkembangan hukum untuk masa-masa selanjutnya. Tentu berdasarkan perkembangan hukum yang dipengaruhi oleh masyarakat tersebut, maka dipandang perlu untuk menguraikan secara konkret pengaruh perubahan sosial terhadap perkembangan dalam aliran pemikiran hukum.

Ilmu pengetahuan selama ini diposisikan sebagai sesuatu yang bebas nilai, harus independen, dan empiris. Pandangan ini kemudian ditolak Thomas Kuhn yang memahami ilmu pengetahuan tidak bisa terlepas dari “paradigma”. Suatu paradigma berisi suatu pandangan yang dapat dipengaruhi oleh latar belakang ideologi, relasi kuasa (otoritas), dan fanatisme mendasar tentang apa yang menjadi inti persoalan suatu ilmu, sehingga, tidak ada satu ilmu pengetahuan pun yang hanya bisa dijelaskan dengan satu teori yang dianggap lebih kuat, terlebih hanya diperoleh melalui pembuktian empiris. Bagaimanapun, gugatan atas penyimpangan (*anomali*) ilmu pengetahuan akan selalu ada secara terus menerus. Anomali terjadi pada saat teori tidak dapat menjawab atau menjelaskan sebuah fenomena, sehingga muncullah kebenaran baru. Begitu pula setelah ditemukan kebenaran baru, siapapun tidak bisa menyalahkan kebenaran lama yang digunakan pada masa lalu, karena itu, sebuah teori dianggap benar pada masanya. Begitu pula teori baru yang dianggap benar pada masa sekarang belum tentu akan dianggap benar pada masa yang akan datang.

4.2 Kerangka Konseptual

4.2.1 Konsep Alih Fungsi Lahan Pertanian

Lahan merupakan sumber daya alam yang memiliki fungsi sangat luas dalam memenuhi berbagai kebutuhan manusia dari sisi ekonomi lahan merupakan input tetap yang utama bagi berbagai kegiatan produksi komoditas pertanian dan non-pertanian. Banyaknya lahan yang digunakan untuk setiap kegiatan produksi tersebut secara umum merupakan permintaan turunan dari kebutuhan dan permintaan

komoditas yang dihasilkan. Oleh karena itu perkembangan kebutuhan lahan untuk setiap jenis kegiatan produksi akan ditentukan oleh perkembangan jumlah permintaan setiap komoditas. Pada umumnya komoditas pangan kurang elastis terhadap pendapatan dibandingkan permintaan komoditas non pertanian, konsekuensinya adalah pembangunan ekonomi yang membawa kepada peningkatan pendapatan cenderung menyebabkan naiknya permintaan lahan untuk kegiatan di luar pertanian dengan laju lebih cepat dibandingkan kenaikan permintaan lahan untuk kegiatan pertanian¹⁹

Pada dasarnya pengalih fungsian lahan biasa terjadi dengan diawali penjualan lahan, dan pendek cerita, mungkin uang hasil penjualan tersebut akan meningkatkan kesejahteraan petani, tetapi karena umumnya sebagian besar uang hasil penjualan tersebut dibelanjakan untuk aset nonproduktif seperti membuat rehabilitasi rumah dan pembelian kendaraan, maka lahan pertanian sebagai sumber mata pencaharian utama akan semakin sempit yang dalam jangka panjang akan semakin menurunkan skala usahanya. Peralihan lahan sawah bisa saja diiringi oleh penurunan tingkat kesejahteraan petani, ini dapat diidentifikasi dari penurunan luas lahan milik dan luas lahan garapan, yang secara keseluruhan bermuara kepada penurunan pendapatan.

¹⁹ Syarif Imama Hidyat, 2008. "Analisis Konversi Lahan Sawah Di Propinsi Jawa Timur" jurnal: fakultas pertanian UPN "veteran" Jawa Timur

4.2.2 Konsep Tata Kelola Lingkungan

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang dimaksud Lingkungan Hidup adalah Kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain: Jadi, manusia hanya salah satu unsur dalam lingkungan hidup, tetapi perilakunya akan mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain. Dengan demikian sudah seharusnya setiap tindakan yang akan dilakukan manusia harusnya diperhitungkan dampaknya bagi semuanya, baik manusia sebagai pelaku maupun termasuk flora dan fauna serta unsur alam yang lainnya. Berangkat dari pengertian tentang lingkungan hidup tersebut di atas, selanjutnya tinjauan akan diarahkan pada pengertian dari hukum lingkungan.

4.2.3 Konsep Tata Kelola Permukiman

Kawasan permukiman adalah sebidang lahan yang diperuntukkan bagi pengembangan permukiman²⁰ (Direktorat Jendral Cipta Karya, 1997). Kawasan menurut UU RI No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang merupakan bagian dari wilayah yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek fungsional, yang terdiri atas kawasan lindung dan budidaya. Kawasan lindung adalah kawasan

²⁰ Direktorat Jendral Cipta Karya (1997). Kamus Tata Ruang, Edisi 1. Jakarta: Direktorat Jendral Cipta Karya Departemen Pekerjaan Umum, bekerja sama dengan Ikatan Ahli Perencanaan Indonesia.

yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi lingkungan hidup yang mencakup sumberdaya alam dan sumberdaya buatan.

Kawasan budidaya adalah kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan, seperti hutan produksi, kawasan pertanian, kawasan industri, kawasan berikat, kawasan pariwisata, kawasan tempat beribadah, kawasan pendidikan, kawasan pertahanan keamanan, kawasan perkotaan, kawasan pedesaan dan kawasan permukiman. Permukiman sendiri menurut UU RI Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman adalah merupakan bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik yang berupa kawasan perkotaan maupun pedesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung kehidupan dan perikehidupan dan penghidupan. Tempat tinggal yang dimaksud disini adalah tempat tinggal untuk seseorang atau satu keluarga yang terdiri atas rumah dan pekarangan. Oleh karena itu salah satu komponen permukiman adalah perumahan.

5. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang peneliti telah lakukan, sejauh ini belum ada penelitian yang memiliki kesamaan kajian ataupun objek kajian. Berikut yang dapat digunakan sebagai pembandingan:

No.	Tahun Penelitian	Nama Peneliti, Judul Penelitian, Asal Instansi	Penelitian Terdahulu	Perbandingan dengan Penelitian dalam Tesis saat ini
1.	2015	KHRISYANTO ADI RAHARJO, S.H ²¹ ., Pengawasan Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Pemukiman Di Kabupaten Sleman Menurut Perda Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001., Magister Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta	Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah, IPT dapat diberikan berdasarkan pertimbangan mengenai: aspek rencana tata ruang; aspek penguasaan tanah yang meliputi perolehan hak, pemindahan hak dan penggunaan tanah; dan aspek ekonomi, sosial budaya dan lingkungan. Untuk IPL ditambah pertimbangan bahwa tanah yang diperoleh akan dimiliki pemerintah dan digunakan untuk kepentingan umum. Penerapan kebijakan pengendalian alih fungsi lahan masih dipandang cukup efektif dalam membatasi penggunaan lahan sawah bagi kegiatan non-pertanian (seperti mekanisme perijinan lokasi dan penerapan Rencana Tata Ruang Wilayah), namun	Pada tesis ini membicarakan tentang pergeseran dinamika hukum terhadap alih fungsi tata kelola perizinan lahan pertanian menjadi permukiman melalui ketidaksesuaian norma hukum yang menimbulkan ketidpastian norma hukum dalam penerapannya, sehingga menjadi masalah hukum. Hal ini diperkuat adanya Pasal 10 Perda No. 6 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang mengatur tentang tujuan adanya visi dan misi pengelolaan lahan pertanian untuk pangan yang berkelanjutan telah menimbulkan paradigma pergeseran norma yang tidak sesuai dengan UU RI. No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan terutama pada Pasal 44 ayat (1) yang menegaskan bahwa

²¹ Khrisyanto Adi Raharjo., 2015., *Pengawasan Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Pemukiman Di Kabupaten Sleman Menurut Perda Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001.*, Magister Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

			<p>ternyata masih banyak perilaku “spekulasi tanah” yang tidak terjangkau oleh penerapan kebijakan tersebut. Banyak dijumpai kasus-kasus dimana para pemilik lahan pertanian secara sengaja mengubah fungsi lahan agar lebih mudah untuk diperjualbelikan tanpa melalui mekanisme perijinan atau pelanggaran Rencana Tata Ruang Wilayah yang ada.</p>	<p>suatu lahan di mana sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dilindungi dan dilarang di alih fungsikan. Substansi hukum lainnya juga ada Perpres RI. No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria terutama pada Pasal 1 angka 16 jo angka 17</p>
2.	2021	<p>Yeni Widowaty, Triyono Noto Wiharjo, Dimas Amanda Wahid²², <i>Law Enforcement of Land Transfer from Agricultural Land to Housing in Indonesia</i>, E3S Web of Conferences 232, 04008 (2021), https://doi.org/10.1051/e3sconf/202123204008</p>	<p>Along with the rate of conversion of agricultural land to non-agricultural land, agricultural resources that need to get priority are those for food. The formulation of the problem is: 1) is the implementation of the conversion of agricultural land for housing in</p>	<p>Pada tesis ini membicarakan tentang pergeseran dinamika hukum terhadap alih fungsi lahan pertanian menjadi permukiman melalui ketidaksesuaian norma hukum yang menimbulkan ketidpastian norma dalam hukum dalam</p>

²² Yeni Widowaty, Triyono Noto Wiharjo, Dimas Amanda Wahid., 2021., *Law Enforcement of Land Transfer from Agricultural Land to Housing in Indonesia*, E3S Web of Conferences 232, 04008 (2021), <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202123204008>. (Seiring dengan laju alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian, sumber daya pertanian yang perlu mendapat prioritas adalah sumber pangan. Rumusan masalahnya adalah: 1) apakah pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian untuk perumahan sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku? 2) Bagaimana penegakan hukum terhadap pelanggaran alih fungsi lahan pertanian yang digunakan untuk perumahan? 3) Bagaimana konsep penegakan hukum yang ideal agar tidak terjadi alih fungsi lahan pertanian? Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian sosio-legal, yang meliputi data primer dan data sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peraturan mengenai alih fungsi lahan pertanian pada prinsipnya telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku khususnya mengenai persyaratan alih fungsi lahan pertanian. Namun, masih ada pelanggaran pembangunan gedung yang dilakukan secara ilegal. Penegakan hukum terhadap pelanggaran alih fungsi lahan belum dilakukan secara maksimal, secara administratif sudah ada tindakan yang dilakukan, namun tindak pidana belum pernah dilakukan. Ke depan, penegak hukum harus mempertimbangkan alasan alih fungsi lahan pertanian, baik untuk kepentingan umum maupun untuk usaha bisnis).

			<p>accordance with applicable regulations? 2) How is the law enforcement against the violation of the conversion of agricultural land use that is used for housing? 3) What is the ideal concept of law enforcement so that agricultural land conversion does not occur? The type of research used is socio-legal research, which includes primary data and secondary data. The results showed that the regulations regarding the conversion of agricultural land in principle had been implemented in accordance with the applicable regulations, especially regarding the requirements of the conversion of agricultural land. However, there are still violations of the construction of buildings carried out illegally. Law enforcement against violations of land-use change has not been carried out to the fullest, administratively there have been actions taken, but criminals have never</p>	<p>penerapannya, sehingga menjadi masalah hukum. Hal ini diperkuat adanya Pasal 10 Perda No. 6 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang mengatur tentang tujuan adanya visi dan misi pengelolaan lahan pertanian untuk pangan yang berkelanjutan telah menimbulkan paradigma pergeseran norma yang tidak sesuai dengan UU RI. No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan terutama pada Pasal 44 ayat (1) yang menegaskan bahwa suatu lahan di mana sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dilindungi dan dilarang di alih fungsikan. Substansi hukum lainnya juga ada Perpres RI. No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria terutama pada Pasal 1 angka 16 jo angka 17</p>
--	--	--	--	---

			been carried out. In the future, law enforcement must consider the reasons for the conversion of agricultural land, whether for public interest or for business ventures.	
3.	2018	Isaac B. Oluwatayo, Omowunmi Timothy and Ayodeji O. Ojo ²³ , <i>Land Acquisition and Use in Nigeria: Implications for Sustainable Food and Livelihood Security</i> , https://www.intechopen.com/chapters/63289	Land acquisition and use remain a critical issue of great policy relevance in developing countries such as Nigeria. This study therefore examined land acquisition and use in Nigeria within the context of food and livelihood security. The chapter used secondary data obtained from the World Bank website, National Bureau of Statistics (NBS) and other sources. It was found that there are gender, location and income-group considerations in the allocation of land in	Pada tesis ini membicarakan tentang pergeseran dinamika hukum terhadap alih fungsi lahan pertanian menjadi permukiman melalui ketidaksesuaian norma hukum yang menimbulkan ketidpastian norma hukum dalam penerapannya, sehingga menjadi masalah hukum. Hal ini diperkuat adanya Pasal 10 Perda No. 6 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang mengatur tentang tujuan

²³ Isaac B. Oluwatayo, Omowunmi Timothy and Ayodeji O. Ojo., 2018., *Land Acquisition and Use in Nigeria: Implications for Sustainable Food and Livelihood Security*, <https://www.intechopen.com/chapters/63289>. Pembebasan dan penggunaan lahan tetap menjadi isu penting dari relevansi kebijakan yang besar di negara-negara berkembang seperti Nigeria. Oleh karena itu, studi ini mengkaji pengadaan dan penggunaan lahan di Nigeria dalam konteks ketahanan pangan dan mata pencaharian. Bab ini menggunakan data sekunder yang diperoleh dari situs Bank Dunia, Biro Statistik Nasional (NBS) dan sumber lainnya. Ditemukan bahwa ada pertimbangan gender, lokasi dan kelompok pendapatan dalam alokasi lahan di Nigeria. Sementara pasar tanah perkotaan relatif lebih formal, pasar tanah pedesaan bersifat informal dan transaksinya tidak didokumentasikan dalam banyak kasus. Studi ini menemukan bahwa kemacetan birokrasi, biaya pendaftaran tanah yang tinggi dan prosedur pendaftaran yang lama, dan rezim kebijakan yang tidak konsisten menghambat perkembangan pasar tanah di Nigeria. Berdasarkan temuan penelitian, direkomendasikan agar pemerintah mengurangi dan mempermudah proses yang harus diselesaikan dalam mendaftarkan tanah di Nigeria. UU Tata Guna Lahan 1978 harus diamendemen untuk menangkap realitas yang berlaku di sekitar hukum adat dan pasar informal. Pemerintah harus mengurangi biaya pendaftaran tanah di Nigeria. Organisasi multilateral dan pemerintah harus bersama-sama menciptakan dan mendanai intervensi inovatif untuk meningkatkan kegiatan di pasar tanah.

			<p>Nigeria. While the urban land market is relatively more formal, the rural land market is informal and the transactions were not documented in most cases. The study found that bureaucratic bottlenecks, high cost of registering land and long registration procedures, and inconsistent policy regimes impede the development of land market in Nigeria. Based on the findings of the study, it was recommended that the government should reduce and make the processes to be completed in registering lands in Nigeria easier. The Land Use Act 1978 should be amended to capture the prevailing realities around customary laws and informal markets.</p>	<p>adanya visi dan misi pengelolaan lahan pertanian untuk pangan yang berkelanjutan telah menimbulkan paradigma pergeseran norma yang tidak sesuai dengan UU RI. No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan terutama pada pasal 56 ayat (1), yang menegaskan bahwa suatu lahan di mana sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dilindungi dan dilarang di alih fungsikan. Substansi hukum lainnya juga ada Perpres RI. No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria terutama pada Pasal 1 angka 16 dan angka 17</p>
--	--	--	---	---

6. Metode Penelitian

6.1 Tipe Penelitian

Penelitian hukum pada hakikatnya suatu proses dan dinamika yang sistematis serta terencana dalam menentukan kaidah-kaidah hukum, norma-norma hukum, prinsip-prinsip hukum, yurisprudensi hukum dan doktrin-doktrin hukum yang bertujuan untuk menyelesaikan dan

memberikan jawaban atas isu-isu hukum yang dihadapi secara kontekstual. Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, opini, dan karakteristik hukum yang bersifat rasional, logis, dan berkaitan dengan teori-teori hukum, konseptual hukum sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah hukum yang dihadapi²⁴.

Penelitian ini mempunyai sifat *deskriptif analitis*,²⁵ yang bertujuan untuk memperoleh suatu penjelasan dan gambaran umum yang menyeluruh dan sistematis, serta mendeskripsikan keadaan atau fakta hukum yang ada, tentang politik hukum kebijakan negara dalam pengaturan undang-undang pengampunan pajak yang berdasarkan aspek kesejahteraan dan keadilan rakyat. Kemudian gambaran umum tersebut dianalisis berdasarkan pada aturan hukum perundang-undangan dan pendapat para ahli dengan tujuan untuk memberikan jawaban atas permasalahan hukum yang teridentifikasi dalam kajian penelitian ini.

6.2 Jenis Pendekatan Penelitian

Peneliti berusaha melakukan penelitian ini dengan menggunakan model pendekatan penelitian *hukum normatif*.²⁶ Apabila dalam aspek keilmuan hukum, maka hukum akan menjadi objek penelusuran dan penelitian berbagai disiplin ilmu, sehingga hukum sebagai ilmu bersama

²⁴ Peter Mahmud Marzuki, 2005., *Penelitian Hukum*, Persada Media., Jakarta., hlm. 35

²⁵ Sunaryati Hartono., 1994., *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Abad ke 20.*, Alumni., Bandung., hlm. 120; Lihat juga Soekanto., 1986., *Pengantar Penelitian Hukum.*, Universitas Indonesia (UI Press)., Jakarta., hlm. 9-10

²⁶ Soetandyo Wignjosebroto., 2002., *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalah.*, Elsam-Huma., Jakarta., 124-129....menjelaskan dengan sebutan istilah penelitian hukum positif yang berupa inventarisasi hukum positif, penemuan asas-asas hukum, dasar falsafah atau dogmatik maupun doktrin hukum positif, menemukan hukum *in concert* yang dipergunakan dalam menyelesaikan perkara hukum.

(*rechts is mede wetenschap*).²⁷ Dalam kerangka pembangunan ilmu normologis, maka ilmu hukum normatif berhubungan langsung dengan praktik hukum yang menyadari adanya pembentukan hukum dan penerapan hukum.²⁸

Menurut Sudikno Mertokusumo²⁹, pembentukan hukum merupakan proses konkretisasi dan individualisasi peraturan hukum yang bersifat umum dengan menghubungkan suatu peristiwa atau fakta hukum yang nyata. Sisi lain, Sudikno Mertokusumo merumuskan penemuan hukum dilakukan dengan mempergunakan beberapa penafsiran hukum, baik interpretasi hukum, bahasa hukum (gramatikal), histories (sejarah), falsafati, sistematis, teleologis, perbandingan hukum dan futuristik.

Berdasarkan aspek penerapan hukum, permasalahan yang perlu dihadapi adalah interpretasi hukum, kekosongan hukum, antinomi, dan norma yang kabur. Pernyataan tersebut sangat tepat untuk diterapkan dalam perumusan penelitian hukum. Menurut Morris L. Cohen dalam Jonny Ibrahim³⁰, menjelaskan penelitian hukum merupakan sebuah proses untuk menemukan hukum yang mengatur aktivitas pergaulan hidup manusia dengan melibatkan aturan yang diberlakukan oleh negara dan komentar yang menjelaskan dan menganalisis norma-norma hukum.

Pendekatan lainnya adalah dengan menggunakan metode penafsiran perundang-undangan, karena pembentukan hukum baru tidak pernah

²⁷ Johnny Ibrahim., 2005., *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Cet. 1; Bayumedia Publishing., Malang., hlm. 33

²⁸ Johnny Ibrahim., 2005., *ibid.*, hlm.47

²⁹ Sudikno Mertokusumo, 2007, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, ed.ke-2 cet.ke-5. Yogyakarta: Liberty.

³⁰ *Ibid.*, Jonny Ibrahim., (2005)

terlepas dari penafsiran otentik, gramatikal dan historis.³¹ Menurut Sudikno Mertokusumo, metode pendekatan interpretasi ini meliputi: interpretasi gramatikal, historis, sistematis, theologis, perbandingan hukum dan tidak ditunjukkan untuk sebuah penemuan hukum. Interpretasi ini tidak termasuk dalam interpretasi otentik maupun penafsiran norma-norma dalam peraturan perundang-undangan.

6.3 Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Penelitian hukum normatif pada dasarnya merupakan penelitian kepustakaan (*library research*) untuk mencari sumber hukum primer, sekunder dan tersier.

- Sumber hukum primer yakni bahan-bahan yang mengikat secara hukum dengan berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Perubahan 1-4);
 - b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
 - c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

³¹ Sunaryati, Hartono,*Loc.cit*, bandingkan dengan.....Arif Sidartha yang menjelaskan bahwa antara ilmuwan hukum sebagai interpretator dengan teks yuridik ada jarak waktu. Teks yuridik terbentuk dari sudut pandang pembentuk hukum dan norma hukum yang berkaitan dengan realita masyarakat. Pandangan inilah memerlukan pengaturan yang mengacu pada cita hukum yang tumbuh dan berkembang dalam kehidupan masyarakat. Ilmuwan hukum dan praktisi sebagai interpretator, tidak dapat berdiri sendiri, maupun dalam kerangka pra pemahaman dan sudut pandang lainnya, jadi terkait pada waktu dalmnya interpretasi itu dilakukan.

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Cet. Ketiga Liberty: Jakarta, 2002., him. 155; Bandingkan dengan: Yudha Bhakti Adhiwisastra, 2000.,.....*Penafsiran dan Konstitusi Hukum*, Liberty, Bandung, him. 9-12; dijelaskan tentang penafsiran otentik, interdisipliner, multidisipliner.

- d) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 172);
- e) Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 6 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sidoarjo Tahun 2009 -2029 (Lembaran Daerah Kabupaten Sidoarjo Tahun 2009 Nomor 4 Seri E).

6.4 Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Mengingat bahan hukum yang diperlukan dalam penelitian ini adalah bahan hukum sekunder, maka bahan hukum ini diidentifikasi, dirumuskan, ditemukan dan dikumpulkan dengan cara studi literatur atau *literature study*³², baik melalui media elektronik maupun semua media kepustakaan lain.

6.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dikatakan menurut pandangan *Patton* adalah proses mengatur urutan dan sistematika data, dengan cara mengorganisasikan ke dalam suatu pola, struktur, kategori dan suatu penjelasan dasar.³³ Teknik analisis yang dipergunakan dalam penelitian ini melalui teknik analisis *yuridis-kualitatif*. Teknik analisis *yuridis-kualitatif* merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif. Maria .S.W. Sumarjono³⁴ menyatakan bahwa penelitian hukum normatif

³² Rianto Adi, 2004., *Metode Penelitian Sosial dan hukum*, Granit, Jakarta., him. 61.

³³ Muhajir Noeng, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Yogyakarta: Rake Sarasin, Edisi ke III, 1998), him. 104.

³⁴ Maria S.W Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian Sebuah Panduan Dasar*, (Jakarta: Gramedia pustakan utama cetakan ketiga, 2001), him. 10.

mempergunakan data sekunder, penelitiannya pada umumnya bersifat deskriptif-eksploratif serta analisisnya bersifat deskriptif-kualitatif.

Kemudian setelah bahan hukum yang bersifat primer, sekunder, dan tersier terkumpul, disusun secara sistematis untuk kemudian dianalisis secara deskriptif analitik dan yuridis kualitatif, berlandaskan kerangka teori yang telah disusun dengan menggunakan logika berfikir deduktif dan induktif.

Teknik analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah *analisis secara normatif-kualitatif* atau dikenal juga *analisis yuridis-kualitatif*, dijelaskan bahwa bahan hukum yang diperoleh melalui penelitian, ditelaah terlebih dahulu untuk kemudian disusun secara sistematis dan disajikan dalam bentuk kalimat-kalimat yang bersifat deskriptif. Selanjutnya pada tataran bahan hukum yang terhimpun dianalisis berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun yang bersumber dari kaidah-kaidah, teori-teori, dan doktrin-doktrin hukum. Pada akhirnya dapat dijelaskan secara deduktif dengan cara memulai dari kajian tentang hal-hal yang bersifat umum menuju hal-hal yang bersifat khusus.

7. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan tesis ini, akan dilakukan secara terstruktur dan tersistematis Adapun sistematika penulisan adalah sebagai berikut.

BAB I : Bab Pendahuluan. Pada bab ini dibagi dalam beberapa sub bab yang menguraikan tentang latar belakang masalah yang diangkat, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat

penelitian, kerangka kajian dan teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : Bab tentang deskripsi pembatasan penerbitan perizinan alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan pemukiman untuk mewujudkan tata kelola pembangunan berkelanjutan. Aspek-aspek dalam batasan ini meliputi teritorial (kewilayahan), aspek kemanusiaan dan budaya masyarakat (*social culture*) dan keberlanjutan lingkungan pertanian dalam mewujudkan swasembada pangan.

BAB III : Di dalam bab ini akan membahas secara jelas dan tegas tentang tanggung jawab pemerintah atas penerbitan perizinan alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan pemukiman yang melanggar tata kelola pembangunan yang berkelanjutan. Pada substansi ini menjelaskan aspek yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah dalam penerbitan perizinan yang dilandasi dengan adanya Peraturan Daerah maupun setingkat Peraturan Bupati/Walikota dengan cara memberikan upaya dan solusi hukum terbaik melalui sosialisasi, mediasi maupun kesejahteraan bagi para petani, sehingga tetap menjaga lingkungan yang asri dan berkelanjutan.

BAB IV : Bab Penutup. Bab ini memuat kesimpulan, saran, dan rekomendasi sebagai sumbangan pemikiran berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan.