

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Alih Fungsi Lahan Pertanian

a. Pengertian Alih Fungsi Lahan Pertanian

Alih fungsi lahan atau yang biasanya disebut sebagai konversi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang menjadi masalah atau dampak negatif terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri. Alih fungsi lahan dapat juga diartikan sebagai perubahan untuk penggunaan lain yang disebabkan oleh faktor-faktor yang secara garis besar meliputi tuntutan untuk mutu kehidupan yang lebih baik dan juga tuntutan keperluan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang jumlahnya kian hari kian bertambah. Artinya alih fungsi lahan merupakan konsekuensi dari perkembangan suatu wilayah.

Alih fungsi lahan menurut Sihaloho dalam Mishabul terbagai dalam tujuh pola, yaitu:¹

- 1) Alih fungsi gradual berpola sporadis, alih fungsi ini dipengaruhi oleh dua faktor utama yakni lahan yang kurang produktif atau tidak produktif sama sekali dan keterdesakan ekonomi bagi pelaku konversi.

¹ Mishabul Munir, 2008, *Pengaruh Konversi Lahan Pertanian Terhadap Tingkat Kesejahteraan Rumahtangga Petani*, Skripsi, Sarjana Pertanian Fakultas Pertanian Institut Pertanian Bogor, hlm. 38

- 2) Alih fungsi sistematis berpola “*enclave*”, alih fungsi lahan ini disebabkan karena lahan pertanian kurang produktif, sehingga alih fungsi lahan dilakukan secara serempak guna meningkatkan nilai tumbuh.
- 3) Alih fungsi lahan sebagai respon atas pertumbuhan jumlah penduduk, dimana dengan adanya peningkatan atau pertumbuhan jumlah penduduk maka banyak lahan yang terkonsversi guna memenuhi tempat tinggal.
- 4) Alih fungsi lahan yang disebabkan karena adanya masalah sosial. Dua faktor yang menyebabkan masalah sosial yakni perubahan kesejahteraan dan keterdesakan ekonomi.
- 5) Alih fungsi lahan tanpa beban, alih fungsi ini dipengaruhi faktor keinginan untuk mengubah hidup menjadi lebih baik dari keadaan saat ini dan ingin keluar dari kampung.
- 6) Alih fungsi lahan adaptasi agraris. Alih fungsi lahan ini disebabkan karena keterdesakan ekonomi dan juga adanya keinginan untuk berubah dari masyarakat dengan tujuan meningkatkan hasil pertanian.
- 7) Alih fungsi lahan multi bentuk atau tanpa bentuk. Alih fungsi lahan yang demikian dipengaruhi oleh bermacam-macam faktor, khususnya faktor peruntukan guna perkantoran, koperasi, perdagangan, sekolah, yang didalamnya termasuk sistem waris yang tidak dapat dijelaskan dalam alih fungsi lahan demografi.

Pengertian alih fungsi lahan menurut Ali Sofyan Husein yang dikutip dari Sagita Enggar Pertiwi adalah suatu kegiatan perubahan penggunaan lahan dari suatu kegiatan yang menjadi kegiatan lainnya. Alih fungsi lahan muncul sebagai akibat dari pembangunan dan peningkatan jumlah penduduk. Pertumbuhan jumlah penduduk yang semakin banyak dan peningkatan kebutuhan tanah untuk pembangunan telah merubah struktur kepemilikan dan penggunaan tanah secara terus menerus. Perkembangan struktur industri yang cukup pesat berakibat terjadinya kegiatan alih fungsi lahan pertanian secara besar-besaran. Selain guna memenuhi kebutuhan dibidang industri, alih fungsi lahan pertanian juga terjadi secara cepat untuk memenuhi kebutuhan perumahan yang jumlahnya jauh lebih besar.²

Pengertian alih fungsi lahan pertanian berkelanjutan menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Berkelanjutan adalah perubahan fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian pangan berkelanjutan baik secara tetap maupun secara sementara.

Beberapa lahan pertanian yang rentan akan alih fungsi adalah:

- 1) Pedesaan yang agroekosistemnya lebih dominan persawahan dibandingkan lahan kering, serta terdapat kepadatan penduduk sehingga tekanan penduduk akan lahan juga lebih dominan.

² Sagita Enggar Pratiwi, Formulasi Kebijakan Pemerintah Kabupaten Jombang dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian, <http://journal.unair.ac.id/filerPDF/kmp14c4598104full.pdf> diakses pada 23 Maret 2019 pukul 10.30 wib

- 2) Daerah persawahan yang lokasinya dekat dengan perkotaan.
- 3) Pembangunan sarana dan prasarana untuk kawasan industri, permukiman, dan lain-lain cenderung lebih cepat pada wilayah yang bertopografi datar, karena wilayah dengan topografi datar ekosistem persawahannya lebih banyak persawahan.³

Alih fungsi dari lahan pertanian menjadi non pertanian ini dapat terjadi karena kebanyakan petani merasa pendapatan yang didapatkan dari bertani kurang, hal ini terjadi disebabkan berkurangnya tingkat kesuburan karena banyak bermunculan sektor industri disekitar persawahan tersebut. Berkembangnya sektor industri itu sendiri sebenarnya memiliki dampak yang kurang baik karena dapat menarik penduduk yang dari luar kota untuk datang ke kota tersebut, sehingga hal itu menyebabkan pertumbuhan penduduk di wilayah tersebut semakin meningkat. Dari kedua faktor tersebutlah yang menyebabkan bertambahnya jumlah alih fungsi lahan dan juga karena faktor tersebut harga sewa lahan pada suatu daerah menjadi semakin tinggi. Sewa ekonomi lahan mengandung pengertian nilai ekonomi yang diperoleh suatu bidang lahan bila lahan tersebut digunakan untuk kegiatan proses produksi. Urutan besaran ekonomi lahan menurut penggunaannya dari berbagai kegiatan produksi ditunjukkan sebagai berikut :

³ Muh Iqbal dan Sumaryanto, *Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Bertumpu Pada Partisipasi Masyarakat*, Analisis Kebijakan Pertanian, Vol 5 No 2 (2007), hlm 170

- 1) Industri manufaktur,
- 2) Perdagangan,
- 3) Pemukiman,
- 4) Pertanian intensif,
- 5) Pertanian ekstensif.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menjadi dasar kebijakan dari pertanahan yang lebih lanjut dijabarkan didalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Proses alih fungsi lahan dapat dilakukan oleh petani itu sendiri atau dapat juga dilakukan oleh pihak lain. Akan tetapi alih fungsi lahan yang dilakukan oleh pihak lain malahan memiliki dampak yang lebih besar terhadap penurunan kapasitas produksi pangan, hal tersebut dikarenakan proses alih fungsi lahan pertanian tersebut biasanya mencakup hamparan lahan pertanian yang cukup luas karena biasanya digunakan untuk pembangunan kawasan perumahan. Ada dua tahap yang dilakukan untuk alih fungsi lahan pertanian yang dilakukan oleh pihak lain tersebut, yaitu:⁴

- 1) Pelepasan hak kepemilikan lahan pertanian kepada pihak lain;

⁴Novita Dinaryati, 2014, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Pertanian di Daerah Sepanjang Irigasi Bendungan Colo, Kabupaten Sukoharjo*, Skripsi, Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro, hlm. 22

2) Pemanfaatan lahan pertanian tersebut untuk kegiatan non pertanian.

b. Peraturan Alih Fungsi Lahan Pertanian

Adanya pengajuan izin sangat diperlukan guna mengontrol alih fungsi lahan pertanian. Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) arti dari izin adalah sebuah pernyataan mengabdikan (tidak melarang dan sebagainya). Pengertian izin menurut Bagir Manan yang dikutip dari Adrian Sutedi adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan-perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.⁵ Kemudian pengertian izin menurut Dr. Ridwa adalah suatu perbuatan pemerintah bersegi satu yang berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian tersebut ada beberapa unsur dalam perizinan, yakni:⁶

- a. Instrument yuridis;
- b. Peraturan Perundang-undangan
- c. Organ pemerintah;
- d. Peristiwa konkret;
- e. Prosedur dan persyaratan.

⁵ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, Hlm 170

⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014, hlm. 201

Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasar pada undang-undang peraturan pemerintah, yang digunakan dalam keadaan tertentu yang menyimpang dari ketentuan larangan perundangan. Pemerintah sendiri menggunakan izin sebagai sarana yuridis guna menyetir tingkah laku masyarakat. Dalam hal pemanfaatan ruang, setiap orang wajib memiliki izin dan wajib melaksanakan ketentuan perizinan tersebut. Dengan adanya izin maka pemerintah dapat memperkenankan orang yang memohon untuk melakukan suatu tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang menyangkut pekenaan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus.⁷

Berkaitan dengan permohonan izin, maka pemerintah harus memberikan reaksi berupa keputusan yang terdiri dari tidak pemberian izin, penolakan izin, atau izin tidak dapat diterima.⁸ Izin diberikan dengan tujuan untuk menjamin pemanfaatan ruang sesuai dengan tata ruang, peraturan zonasi, dan standart pelayanan minimal bidang penataan ruang. Tidak semua izin bisa diterima, ada beberapa kriteria yang izinnya tidak diterima atau ditolak yaitu apabila kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah atau penguasa tidak dipenuhi atau tidak sesuai dan bisa juga karena suatu alasan yang tidak memungkinkan diberikannya izin kepada orang yang memenuhi kriteria.⁹

⁷ Philipus Mandiri Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Yuridika, 1993, Hlm 2

⁸ *Ibid*, Hlm. 55

⁹ *Ibid*, Hlm 3

Philipus M. Hadjon menjelaskan mengenai motif-motif untuk menggunakan sistem izin dapat berupa:¹⁰

1. Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan).
2. Mengendalikan perilaku warga atau masyarakat.
3. Melindungi obyek-obyek tertentu.
4. Membagi sumber daya yang terbatas.
5. Mengarahkan aktivitas.

Dalam hal pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian maka pihak yang bersangkutan harus mengajukan permohonan melalui mekanisme perizinan. Mekanisme perizinan tersebut terbagai dalam dua jalur yakni melalui izin lokasi atau izin perubahan penggunaan tanah. Perbedaan kedua jalur tersebut terletak pada luasnya tanah yang akan dimohonkan, apabila tanah pertanian yang dimohonkan untuk perubahan ke tanah non pertanian luasnya kurang dari 10.000 m² maka izin yang diajukan adalah izin perubahan penggunaan tanah pertanian ke tanah non pertanian, begitupun sebaliknya apabila tanah pertanian yang dimohonkan lebih dari 10.000 m² maka izin yang diajukan adalah izin lokasi.

Tata cara pemberian izin lokasi telah diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2015, yakni sebagai berikut:

¹⁰ *Ibid*, Hlm 4

1. Izin lokasi diberikan berdasar pada pertimbangan mengenai aspek penguasaan tanah dan juga teknis tata guna tanah yang meliputi keadaan hak serta penguasaan tanah yang bersangkutan, penggunaan tanah, penilaian fisik wilayah, dan kemampuan tanah.
2. Surat pemberian izin lokasi ditandatangani oleh Bupati / Walikota atau untuk DKI Jakarta oleh Gubernur setelah diadakan rapat koordinasi antar instansi terkait.
3. Bahan-bahan yang diperlukan untuk pertimbangan pemberian izin lokasi disiapkan oleh Kepala Kantor Pertanahan.
4. Rapat koordinasi pertimbangan pemberian izin lokasi disertai konsultasi dengan masyarakat pemegang hak atas tanah dalam lokasi yang dimohonkan.
5. Konsultasi dengan masyarakat pemegang hak atas tanah tersebut diatas meliputi penyebarluasan informasi mengenai rencana penanaman modal yang akan dilaksanakan, dampak yang ditimbulkan, dan rencana perolehan tanah serta penyelesaian masalah yang berkenaan dengan perolehan tanah.

Pemilik lahan pertanian yang berkeinginan merubah penggunaan menjadi lahan non pertanian sesuai dengan keperluannya, baik itu untuk tempat tinggal, tempat usaha, ataupun pekarangan atau untuk keperluan yang lain harus mendapatkan izin pengeringan terlebih dahulu. Jadi izin untuk melakukan kegiatan pemanfaatan ruang merupakan salah satu upaya

yang dilakukan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mengontrol dan mencegah perubahan penggunaan lahan pertanian menjadi non pertanian yang tidak terkendali, dengan maksud untuk mempertahankan lahan hijau yang telah ada.

c. Faktor Penyebab Alih Fungsi Lahan

Alih fungsi lahan merupakan suatu perubahan untuk penggunaan lahan yang disebabkan oleh berbagai faktor yang secara garis besarnya meliputi untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang jumlahnya semakin meningkat, dan juga meningkatnya tuntutan mutu kehidupan yang lebih baik hal tersebut merupakan salah satu faktor yang menyebabkan alih fungsi lahan.

Adapun faktor-faktor lain yang menjadi pendorong alih fungsi lahan:

- 1) Faktor lokasi, yakni apabila lokasi lahan tersebut strategis maka akan menjadi daya tarik tersendiri bagi peruntukan lahan non pertanian, lokasi lahan yang dekat dengan jalan raya yang diduga memiliki hubungan terhadap alih fungsi lahan. Menurut teori Von Thunen, semakin dekat lokasi tanah dengan pusat kota yang merupakan pusat kegiatan maka semakin tinggi pula nilai *land rent*-nya (nilai tanah berdasar pemanfaatan). Dalam hal ini kedekatan lahan dengan jalan raya mengakibatkan nilai *land rent*-nya tinggi, hal tersebut dikarenakan

para petani akan semakin mudah mengangkut hasil taninya untuk dibawa ke kota;¹¹

- 2) Faktor ekonomi, yakni karena iming-iming tingginya harga jual lahan oleh para makelar maka membuat para pemilik lahan berniat untuk menjual lahannya karena desakan ekonomi. Selain itu rendahnya pendapatan usaha tani. Faktor ini juga diwakili oleh beberapa indikator yakni jarak dari jalan raya provinsi dan jalan kabupaten, produktivitas lahan, dan harga lahan.¹²
- 3) Faktor kependudukan, yakni dengan meningkatnya jumlah penduduk maka permintaan akan lahan meningkat juga;
- 4) Faktor sosial dan budaya, yakni luas lahan pertanian berhubungan dengan status sosial dimasyarakat yang dimana seseorang akan merasa dihormati apabila mempunyai lahan yang luas. Faktor sosial ini juga diwakili oleh indikator asal lahan, pemecahan lahan, perubahan perilaku, dan hubungan pemilik lahan dengan pengolah lahan.¹³
- 5) Lemahnya sistem peraturan perundang-undangan yang ada serta penegakan hukumnya (*Law Enforcement*) yang lemah. Pada dasarnya peraturan dan perundangan-undangan sudah banyak dikeluarkan, namun nyatanya tetap tidak berjalan dengan semestinya. Karena sejauh

¹¹ Hossaimah dan Slamet Subari, "Percepatan Alih Fungsi Lahan (Konversi) Lahan Pertanian ke Non Pertanian di Kecamatan Galis Kabupaten Pamekasan", *Jurnal Ilmu-Ilmu Pertanian*, Vol.1, No. 2, (2017), Hlm 8

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

ini berbagai instansi terkait perizinan yang seharusnya mempunyai fungsi kontrol justru malah memperlemah fungsi kontrol itu sendiri.

Alih fungsi lahan juga dapat berperan sebagai penyebab terjadinya proses-proses sosial ekonomi yang lain. Secara garis besar, berubahnya fungsi lahan pertanian tersebut akan mengurangi dari pada luas lahan pertanian itu sendiri yang akhirnya dapat menjadi penyebab berkurangnya produksi pangan. Alih fungsi lahan pertanian yang tidak dikendalikan atau bahkan tidak direncanakan secara matang pada akhirnya hanya akan mengganggu keseimbangan ekosistem yang dapat menyebabkan terjadinya bencana, misalnya tanah longsor dan banjir. Kemudian secara mikro, alih fungsi lahan dapat menjadi penyebab berkurangnya persediaan pangan, perubahan stuktur atau pola pekerjaan, hingga berkurangnya kepemilikan lahan.¹⁴

Pada tingkat wilayah alih fungsi lahan secara langsung dipengaruhi oleh pertumbuhan penduduk yang signifikan, perubahan struktur ekonomi, peningkatan arus urbanisasi, dan konsistensi penerapan aturan mengenai rencana tata ruang. sedangkan secara tidak langsung dipengaruhi oleh adanya sebaran lahan sawah, pertumbuhan industri, pertumbuhan sarana permukiman, dan pertumbuhan pembangunan sarana transportasi. Pengaruh langsung dengan pengaruh tidak langsung kaitannya sangat erat yakni contohnya dengan adanya pertumbuhan penduduk maka berkaitan dengan bertumbuhnya

¹⁴ Rifatul Jannah, Bambang Trisetyo Eddy, dan Tutik Dalmiyatun, "Analisis Fungsi Lahan Pertanian dan Dampaknya Terhadap Kehidupan Penduduk di Kecamatan Sayung Kabupaten Demak", *AGRISOCIONOMICS*, Vol. 1, No. 1 (2017), hlm 2

permukiman pula, perubahan struktur ekonomi kearah industri dan jasa akan berpengaruh pada pembangunan sarana transportasi dan lahan untuk industri, kemudian adanya peningkatan arus urbanisasi akan berpengaruh pada meningkatnya tekanan penduduk atas lahan dipinggiran kota. Karena pada dasarnya kegiatan alih fungsi lahan pertanian ke lahan non pertanian pada umumnya merupakan kegiatan yang sebisa mungkin harus dihindari dan juga dicegah pelakasanaanya, supaya tidak mengganggu usaha produksi pangan yang telah diusahakan selama ini, sehingga akan berdampak pada ketahanan pangan.

B. Tinjauan Umum Rencana Tata Ruang

a. Pengertian Tata Ruang

Menurut D.A.Tisna Admidjaja yang dimaksud dengan ruang yakni wujud fisik dalam dimensi geografis dan geometris yang merupakan wadah bagi manusia dalam melaksanakan kegiatan kehidupannya dalam suatu kualitas hidup yang layak. Kemudian pengertian Ruang dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah tempat manusia dan makhluk hidup lainnya, hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.¹⁵ Dalam pasal tersebut

¹⁵ Lihat Pasal 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

diketahui bahwa wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:¹⁶

- 1) Pengaturan, pembinaan serta pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota;
- 2) Pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
- 3) Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan
- 4) Kerjasama penataan ruang antar kabupaten/kota.

Pengertian ruang menurut definisi tersebut memberikan pemikiran mengenai pentingnya ruang bagi kelangsungan hidup makhluk hidup. Maka dari itu perlu diupaya yang sistematis untuk menata ruang agar tercipta suatu keharmonisan, keserasian, dan keseimbangan dalam mencapai tujuan pemanfaatan ruang yaitu kesejahteraan yang berkelanjutan.¹⁷ Ruang merupakan wadah yang meliputi ruang daratan, ruang udara, dan ruang lautan sebagai satu kesatuan wilayah tempat manusia dan juga makhluk hidup lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya. Didalam ruang terdapat beberapa komponen lingkungan yang dapat berupa biotik dan juga abiotik serta kultural. Komponen-komponen tersebut saling berinteraksi, berintegrasi, dan

¹⁶ Fathoni, "Analisis Kebijakan Pemerintah dalam Penataan Ruang Kota Berbasis Lingkungan", *Jurnal Ilmiah Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung*, Vol. 5, No. 1 (2018), hlm 32

¹⁷ Hasni, 2016, *Hukum Penataan Ruang Dan Penatagunaan Tanah Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPPLH*, Depok: PT RAJAGRAFINDO PERSADA, hlm. 309

berinterdependensi dalam suatu ruang. Maka dari itu diperlukan pengelolaan supaya tidak menurunkan fungsi dari komponen-komponen tersebut diatas.¹⁸

b. Penataan Ruang

Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang.¹⁹ Tata ruang dapat juga diartikan penataan segala sesuatu yang ada didalam suatu wadah atau ruang guna terselenggaranya kehidupan. Tata ruang merupakan sarana pengendali yang strategis dan praktis penataan ruang secara optimal dan menyeluruh akan dapat mengendalikan kepadatan penduduk, konflik sosial, lalu lintas, dan juga dapat meningkatkan keindahan atau estetika dari lingkungan hidup itu sendiri.²⁰ Tata ruang sebagai wujud penataan ruang yang pada intinya merupakan sarana untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang memasukkan pertimbangan lingkungan hidup dalam kebijakan pembangunan sehingga pembangunan tersebut mampu untuk meningkatkan kesejahteraan dalam jangka panjang.²¹ Alih fungsi lahan pertanian yang tidak terkendali akan berakibat pada tidak berjalannya rencana tata ruang. maka pengaturan mengenai penataan ruang sangatlah penting.

¹⁸ Suwitno Imran, "Fungsi Tata Ruang dalam Menjaga Kelestarian Lingkungan Hidup Kota Gorontalo", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 13, No 3, (2013), hlm 459

¹⁹ Lihat Pasal 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

²⁰ A.M. Yunus Wahid, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Jakarta: Kencana, 2014, Hlm 34

²¹ *Ibid*, Hlm. 11

Pengertian penataan ruang telah dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yaitu suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang²², merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan antara yang satu dengan yang lain dan harus dilakukan sesuai dengan kaidah penataan ruang sehingga diharapkan:

- 1) Berhasil terwujudnya pemanfaatan ruang yang berdaya guna dan mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;
- 2) Tidak terjadinya pemborosan pemanfaatan ruang;
- 3) Tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas ruang.

Peningkatan kualitas ruang yang ada dan penataan ruang harus didasarkan pada karakteristik, daya tampung lingkungan, dan didukung oleh teknologi yang sesuai supaya dapat meningkatkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan subsistem, hal tersebut dikarenakan pengelolaan subsistem yang satu dapat berengaruh pada subsistem yang lain yang pada akhirnya dapat mempengaruhi sistem wilayah ruang nasional secara keseluruhan.

Tanah merupakan salah satu unsur ruang yang strategis dan pemanfaatannya yang berhubungan dengan penataan ruang wilayah. Penataan ruang wilayah, mengandung komitmen untuk menerapkan

²² Lihat Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

penataan secara konsekuen dan juga konsisten dalam rangka kebijakan pertanahan yang berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.²³

Penyelenggaraan penataan ruang dijelaskan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang pada Pasal 1, bahwasannya meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan dan pengawasan.²⁴ Sedangkan Pasal 12 dan 13 menjelaskan secara detail tentang pengaturan dan pembinaan dalam penataan ruang yang dilakukan dari Pemerintah Pusat sampai ke Pemerintah Kabupaten untuk kepentingan masyarakat. Kendala-kendala dalam proses penataan ruang dilihat dari Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah :

- a) Pemanfaatan ruang lebih dinamis dan kompleks, termasuk yang dilakukan oleh pihak swasta dan masyarakat sendiri.
- b) Masyarakat harus terus waspada mengamati dan mengontrol proses-proses pemanfaatan ruang.

Pengaturan penataan ruang itu sendiri terdapat dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yaitu penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas:

- a. keterpaduan;
- b. keserasian, keselarasan, dan keseimbangan;

²³Muchsini dan Imam Koeswahyono, *Aspek Kebijakan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm. 138

²⁴ Lihat Pasal 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Keselarasn atau keserasian adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasn antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan pedesaan.

- c. keberlanjutan;
- d. keberdayagunaan dan keberhasilgunaan;
- e. keterbukaan;
- f. kebersamaan dan kemitraan;
- g. perlindungan kepentingan umum;
- h. kepastian hukum dan keadilan; dan
- i. akuntabilitas.

Adapun tujuan dari penataan ruang yang ditegaskan didalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, bahwasanya penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berdasarkan wawasan nusantara dan ketahanan nasional dengan:

- (1) Terwujudnya harmonisasi anantara lingkungan alam dengan lingkungan buatan;
- (2) Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan tetap memperhatikan sumber daya manusia;

(3) Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat dari pemanfaatan ruang.

Kemudian mengenai klasifikasi penataan ruang juga telah diatur didalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yaitu berdasarkan:

- a. Sistem, terdiri atas sistem wilayah dan sistem internal perkotaan;
- b. Fungsi utama kawasan, terdiri atas kawasan lindung dan kawasan budi daya;
- c. Wilayah administrasi, terdiri atas penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
- d. Kegiatan kawasan, terdiri atas penataan ruang kawasan perkotaan dan penataan ruang kawasan perdesaan;
- e. Nilai strategis kawasan, terdiri atas penataan ruang kawasan strategis nasional, penataan ruang kawasan strategis provinsi, dan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

Dalam melaksanakan penataan ruang tidak selalu berjalan mulus, namun ada juga permasalahan yang dihadapi, antaranya:²⁵

- a. Pertumbuhan kota yang kurang terencana dengan segala dampak yang akan ditimbulkan;

²⁵ Imam Kuswahyono dan Tunggul Anshari Setianegara, *Bunga Rampai Politik dan Hukum Agraria di Indonesia*, Malang: UM Press, 2000, hlm. 95-96

- b. Alih fungsi lahan pertanian yang kurang terkendali;
- c. Proses marginalisasi komunitas lokal, terutama oleh yang tak mempunyai atau tidak mampu memanfaatkan sumber daya yang telah ada;
- d. Bertambahnya perkampungan kumuh didaerah urban yang menyebabkan menurunnya kualitas lingkungan;
- e. Bertambahnya spekulasi tanah yang mengakibatkan terbatasnya akses masyarakat untuk mendapatkan hunian yang baik dan terjangkau;
- f. Adanya berbagai perselisihan sosial dan ekonomi yang timbul akibat benturan dalam pemanfaatan ruang.

Dalam hal perencanaan ruang, masyarakat pun juga memiliki hak, kewajiban, dan peran yang telah diatur dalam Pasal 65 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yakni meliputi tahap penyusunan rencana tata ruang, pemanfaatan tata ruang, dan pengendalian pemanfaatan tata ruang. Namun mengenai bentuk dan tata cara peran masyarakat dalam penataan ruang telah diatur lebih lanjut didalam Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010.

c. Rencana Tata Ruang Wilayah

Rencana Tata Ruang merupakan suatu upaya dalam bentuk kegiatan penataan pembangunan bagi suatu wilayah secara terarah dan berkelanjutan sesuai dengan visi rencana yang telah ditetapkan. Menurut A.D. Belinfante

dan Burhanoeddin Soetan Batuah, yang dimaksud rencana adalah suatu (keseluruhan peraturan yang bersangkutan paut yang mengusahakan dengan sepenuhnya terwujudnya suatu keadaan tertentu yang teratur) tindakan yang berhubungan secara menyeluruh, yang memperjuangkan dapat terselenggaranya suatu keadaan yang teratur secara tertentu.²⁶Selanjutnya, menurut P. de Haan dan Kawan-kawan, menguraikan mengenai konsep perencanaan dalam arti luas yang didefinisikan sebagai persiapan dan pelaksanaan yang sistematis dan terkoordinasi mengenai keputusan-keputusan kebijakan yang berdasarkan pada suatu rencana kerja yang terkait dengan tujuan-tujuan dan cara-cara pelaksanaannya.²⁷ Perencanaan sendiri terbagi dalam tiga kategori yaitu:

1. Perencanaan informatif yaitu rancangan estimasi mengenai perkembangan masyarakat yang dituang dalam alternatif kebijakan tertentu. Rencana seperti ini tidak memiliki akibat hukum bagi warga negara.
2. Perencanaan indikatif, yaitu rencana-rencana yang memuat kebijakan-kebijakan yang akan ditempuh dan mengindikasikan bahwa kebijakan itu akan dilaksanakan. Perencanaan ini memiliki akibat hukum yang tidak langsung.

²⁶ A.D. Belinfante dan Burhanoeddin Soetan Batuah, *Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Bandung: Binacipta, 1983, hlm. 75

²⁷ Ridwa HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII-Press, 2003, hlm 144

3. Perencanaan normatif yaitu merupakan rencana-rencana yang terdiri dari persiapan-persiapan, perjanjian-perjanjian, dan ketetapan-ketetapan. Contoh rencana ini yakni rencana tata ruang, rencana pembebasan tanah, rencana pemberian subsidi, dll. Perencanaan seperti ini memiliki akibat hukum langsung baik bagi pemerintah maupun bagi warga negara.²⁸

Setiap pembangunan yang dilakukan di suatu negara harus dilakukan dengan terarah, yang bertujuan agar terjadi keselarasan, keseimbangan, berhasil guna, berdaya guna, dan berkelanjutan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pembangunan perkotaan yang tidak rencanakan dengan baik dan matang akan berdampak pada perkembangan berikutnya yang menyebabkan munculnya berbagai permasalahan dalam kehidupan masyarakat perkotaan dan muncul anggapan dari masyarakat bahwa pemerintah tidak mampu mengelola peningkatan kualitas perumahan ataupun permukiman yang berkualitas.

²⁹Rencana tata ruang wilayah dibutuhkan dari tingkat nasional, provinsi/kabupaten, hingga ke tingkat kawasan, sesuai dengan kebutuhan wilayahnya masing-masing.

Berdasarkan konsideran, Rencana Tata Ruang Wilayah diartikan sebagai suatu tindakan dalam menata serta mengelola suatu ruangan berdasar pada pemanfaatan pengelolaan sumber daya alam yang beraneka ragam baik di

²⁸ *Ibid*, hlm. 145

²⁹ Ruddy Williams, *Klasifikasi Perencanaan Pembangunan Kota Berwawasan Lingkungan*, Jakarta: Widiatama, 2001, hlm. 52

daratan, di udara maupun di lautan, yang perlu dilakukan secara terkoordinasi dan terpadu dalam pola pembangunan berkelanjutan dengan mengembangkan tata ruang dalam suatu kesatuan tata lingkungan yang dinamis serta tetap memelihara kelestarian lingkungan hidup agar tetap sesuai dengan pembangunan berwawasan lingkungan, hal tersebut yang menjadikan rencana tata ruang wilayah menjadi penting dan utama.

C. Tinjauan Umum Pertanian dan Lahan Pertanian

a. Pengertian Pertanian

Pertanian merupakan suatu kegiatan manusia dalam membuka lahan dan menanaminya dengan berbagai jenis tanaman yang termasuk tanaman pangan maupun tanaman non-pangan dan tanaman semusim maupun tanaman tahunan serta dipergunakan untuk memelihara peternakan dan perikanan.³⁰

Pengertian diatas merupakan pengertian yang sangat sederhana karena Pertanian sendiri dianggap sebagai sumber kehidupan, maka pertanian di perjelas dengan dua (2) arti yaitu dalam arti sempit diartikan sebagai bercocok tanam, kemudian dalam arti luas pertanian dapat diartikan sebagai suatu kegaitan yang menyangkut proses produksi yang menghasilkan bahan-bahan untuk memenuhi kebutuhan manusia yang dapat berasal dari tumbuhan itu sendiri maupun hewan yang disertai dengan berbagai usaha

³⁰ Ken Suratiyah, *Ilmu Usaha Tani*, Bogor, Penebar Swadaya, 2006, hlm 8

untuk memperbanyak, memperbaharui, dan mempertimbangkan faktor ekonomis.³¹

b. Pengertian Lahan Pertanian

Dalam beberapa literatur, kata lahan sering digunakan oleh para tenaga ahli perencanaan pertanian atau perencanaan perkotaan. Lahan merupakan lapisan permukaan bumi yang biasa disebut dengan tanah. Tanah sendiri merupakan faktor pendukung utama bagi keberlangsungan kehidupan dan kesejahteraan manusia. Tanah berfungsi tidak hanya untuk mendirikan tempat tinggal, tetapi juga untuk tempat tumbuh kembang sosial, budaya dan politik seorang atau kelompok masyarakat. Tanah atau lahan juga merupakan salah satu sumberdaya alam yang sangat penting untuk kelangsungan hidup manusia. Lahan sangat dibutuhkan di setiap kegiatan manusia, seperti halnya untuk pertanian, daerah permukiman, daerah industri, daerah rekreasi, jalan untuk moda transportasi dan daerah-daerah lainnya. Penggunaan lahan harus disesuaikan dengan keadaan dan peruntukan yang bersangkutan sehingga dapat memberikan manfaat bagi masyarakat dan negara.

Lahan Pertanian dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan berkelanjutan diartikan sebagai bidang tanah yang digunakan untuk usaha pertanian. Selain untuk bercocok

³¹*Ibid.*

tanam, lahan pertanian juga memiliki berbagai manfaat lain yang dibagi dalam dua kategori yang berdasar pada penggunaannya, antara lain:³²

- 1) Nilai/manfaat penggunaan. Manfaat ini dapat dihasilkan dari hasil eksploitasi ataupun kegiatan usaha tani yang dilakukan pada sumber daya lahan pertanian.
- 2) Manfaat bawaan. Manfaat ini tercipta dengan sendirinya bagi lahan pertanian, seperti mengendalikan keseimbangan tata air, pencegah banjir, pencegah erosi, dan juga sebagai pengurang pencemaran lingkungan yang berasal dari limbah rumah tangga, dapat juga sebagai pencegah pencemaran udara yang berasal dari gas buangan.

Lahan pertanian merupakan salah satu faktor penunjang untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat terutama masyarakat di pedesaan dan pinggiran, yang mayoritas mereka memperoleh penghasilan dan mengadakan penghasilan dari perolehan usaha yang bergerak dibidang pertanian.³³ Lahan pertanian biasanya dipergunakan sebagai usaha bidang pertanian dalam artian usaha tersebut mencakup persawahan, perkebunan, hutan, tempat penggembalaan, tegalan, dan semua jenis penggunaan lainnya yang biasanya dikatakan sebagai usaha tani. Keberadaan lahan persawahan menjadi hal sangat penting bagi keberlanjutan pertanian. Masih banyaknya

³² Novita Dinaryati, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Pertanian di Daerah Sepanjang Irigasi Bendungan Solo, Kabupaten Sukoharjo*, Skripsi, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Undip, hlm. 21

³³ Nurma Kumala Dewi dan Iwan Rudianto, "Identifikasi Alih Fungsi Lahan Pertanian dan Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat Daerah Pinggiran di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang", *Jurnal Wilayah dan Lingkungan*, Vol. 1, No. 2 (2013), hlm. 179

masyarakat kecil dan miskin yang masih banyak bermatapencaharian sebagai petani di lahan persawahan. Adanya lahan pertanian atau lahan persawahan juga menjadi modal dasar untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat yang sebagian besar dihasilkan oleh lahan pertanian basah.³⁴

Negara harus mempunyai rencana untuk penggunaan, peruntukan, dan persediaan bumi, air, dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup masyarakat. Dengan adanya rencana maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara teratur dan terpimpin sehingga dapat membawa manfaat bagi sebesar-besarnya rakyat dan negara.

c. Pengertian Lahan non Pertanian

Lahan non pertanian menurut Boedi Harsono adalah tanah yang digunakan untuk usaha atau kegiatan diluar usaha pertanian. Penggunaan lahan non pertanian antara lain:

- 1) Untuk perumahan(contohnya untuk dibangun rumah, permukiman, dll)
- 2) Untuk industri (contohnya untuk pabrik, dll)
- 3) Untuk jasa (contohnya untuk tempat ibadah, rumah sakit, kantor-kantor pemerintah, gedung sekolah)
- 4) Untuk perusahaan (contohnya untuk pertokoan, bank, hotel, pabrik, dll)
- 5) Lahan kosong yang sudah diperuntukkan (lahan yang siap dibangun).

³⁴ Ida Ayu Listia dan Ni Luh Made Pradnyawathi, “Dampak Sosial Ekonomi Alih Fungsi Lahan Pertanian Bagi Anggota Subak Kerdung Di Kota Denpasar”, *Jurnal Manajemen Agribisnis*, Vol. 4, No. 2, (2016), hlm. 159

D. Tinjauan Umum Permukiman

Dalam undang-undang Nomor 1 tahun 2011 tentang perumahan dan kawasan permukiman, yaitu permukiman adalah bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu satuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, fasilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau kawasan perdesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal dan tempat kegiatan yang mendukung kehidupan dan penghidupan. Sedangkan arti dari permukiman itu sendiri yaitu bagian dari lingkungan hunian yang terdiri lebih dari satu satuan perumahan yang dilengkapi sarana dan prasarana, fasilitas umum, dan juga memiliki penunjang untuk melaksanakan kegiatan dikawasan perkotaan maupun kawasan pedesaan.³⁵

Permukiman merupakan bagian dari lingkungan hidup yang berfungsi untuk lingkungan/tempat tinggal. Tingkat kesejahteraan dan kelangsungan kehidupan dalam suatu permukiman dipengaruhi dengan kondisi dari suatu permukiman itu sendiri.³⁶ Sifat dan juga karakter dari suatu permukiman lebih kompleks dibandingkan dengan sifat dan karakter dari perumahan, hal ini

³⁵ Lilik Anjar, Winny Astuti, dan Erma Fitria, "Tingkat Kualitas Permukiman (Studi Kasus: Permukiman Sekitar Tambang Galian C Kecamatan Weru Kabupaten Sukoharjo)", *Region Jurnal Pembangunan Wilayah dan Perencanaan Partisipatif*, Vol. 12, No. 1 (2017), hal. 1

³⁶ M.Farizki, "Pemetaan Kualitas Permukiman dengan Menggunakan Penginderaan Jauh dan SIG di Kecamatan Batam Kota", *Majalah Geografi Indonesia*, Vol. 31, No 1 (2017), hal. 43

dikarenakan cakupan batasan ruang lingkup dan luas permukiman yang lebih besar dari perumahan.³⁷ Adapun unsur-unsur permukiman yaitu:

- a) Alam (nature). Alam sendiri adalah unsur dasar yang kemudian di atasnya didirikan bangunan atau tempat tinggal serta sarana dan prasarana guna menunjang kegiatan lain.
- b) Manusia (man).
- c) Masyarakat (society). Artinya masyarakat adalah komposisi penduduk, kelompok sosial, adat dan kebudayaan, pendidikan, kesehatan, serta hukum dan administrasi.
- d) Bangunan.
- e) Jaringan (network). Sistem jaringan listrik, air bersih, transportasi, komunikasi, drainase dan air kotor, serta tata letak fisik.

Kemudian ada yang menjadi perhatian penting mengenai kualitas permukiman, yaitu:

- a) Aspek kontekstual yang mencakup karakteristik alami, pengelolaan kenyamanan lingkungan, keamanan, aksesibilitas, dan lokasi permukiman.
- b) Aspek spasial yang mencakup karakteristik arsitektural, ukuran bangunan dan organisasi spasial.
- c) Aspek sosial yang mencakup profil masyarakat, integritasi sosial penduduk dengan lingkungan, organisasi sosial dan administratif, dan interaksi sosial masyarakat.

³⁷ Lilik Anjar, Winny Astuti, dan Erma Fitria, *Opcit*, Hlm. 2

- d) Aspek ekonomi yang mencakup kemampuan masyarakat untuk memiliki hunian, kepemilikan hunian permanen, dan preferensi hunian.

E. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah/Otonomi Daerah mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) otonomi daerah diartikan bahwa hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya sesuai dengan peraturan perundang-undang yang berlaku.³⁸ Demokrasi di Indonesia ditandai dengan pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya disetiap daerah. Setiap daerah itu sendiri menginginkan supaya pemerintah pusat menyerahkan urusan yang selama ini ditangani oleh pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang oleh undang-undang ditetapkan sebagai daerah otonom.³⁹ Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah terdapat prinsip otonomi daerah yakni otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggungjawab, dengan demikian maka memberikan kewenangan yang lebih luas kepada pemerintah daerah kabupaten/kota yang berdasarkan asas desentralisasi. Salah satunya mengenai urusan dalam bidang pertanahan. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah tersebut juga menegaskan bahwa pelayanan pertanahan menjadi salah satu urusan wajib kewenangan pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah Kabupaten/kota.

³⁸ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta: 2001, hlm. 805

³⁹ Suriansyah Murhaini, *Kewenangan Pemerintah Daerah Mengurus Bidang Pertanahan*, Surabaya: Laksbang Justitia, 2009, hlm. 1

Dalam proses pengambil alihan urusan bidang pertanahan tersebut pemerintah daerah membentuk dinas pertanahan untuk menangani urusan pertanahan di wilayahnya, yang sebelumnya ditangani oleh Pemerintah Pusat melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Kantor Wilayah ditingkat Provinsi, dan kantor pertanahan Kabupaten/Kota selaku unit dibawah kantor BPN. Dalam membentuk dinas pertanahan diwilayah provinsi dan kabupaten/kota Pemerintah Daerah berdasar pada pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960) yang menyebutkan bahwa masalah pertanahan sebagai sumber keuangan untuk daerah yang dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah otonom. Berhubungan dengan Pemerintah Daerah dalam pengurusan bidang pertanahan di wilayahnya maka disetiap kabupaten juga dibentuk Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Dalam hal ini pemberian izin lokasi secara legal merupakan instrument pemerintah untuk mengoperasionalkan kebijakan pengendalian konversi lahan ditingkat lapangan. Tanpa adanya pemberian izin lokasi tersebut merupakan kewenangan daripada BPN di tingkat Kabupaten/Kota. Hal ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan alih fungsi lahan pada akhirnya sangat desentralistis meskipun berbagai peraturan yang mengatur mengenai alih fungsi lahan diterbitkan oleh pemerintah pusat atau bersifat sentralistis.⁴⁰

⁴⁰ Bambang Irawan, "Meningkatkan Efektifitas Kebijakan Konversi Lahan", *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Vol. 26, No 2, (2008), hlm. 125

Sama halnya dalam bidang pertanahan, pemerintah juga bertugas dalam penyelenggaraan bidang penataan ruang, hal ini dijelaskan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yaitu:

- (1) Negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1), negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada pemerintah dan pemerintah daerah;
- (3) Penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (2) dilakukakn dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Dari Pasal 7 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang diatas dijelaskan bahwa dalam hal penataan ruang pemerintah dan pemerintah daerah memiliki wewenang atas hal tersebut. Kemudian mengenai tugas dan wewenang pemerintah dalam penyelenggaraan penataan ruang diatur lebih rinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang j.o Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang menjadi dasar diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

Terkait kewenangan Pemerintah Daerah untuk mengurus bidang pertanahan maka di tiap-tiap kabupaten dibentuk Peraturan Daerah mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Kabupten Bantul juga memiliki Perda untuk mengatur tata ruang diwilayahnya yaitu dengan dibentuknya Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul 2010-2030. Peraturan Daerah RTRW Kabupaten Bantul tersebut dibentuk untuk melaksanakan pembangunan wilayah Kabupaten Bantul secara optimal, terpadu, seimbang dan serasi, sesuai dengan karakteristik, fungsi, serta predikatnya, maka diperlukan dasar untuk pedoman perencanaan, pemanfaatan, dan juga pengendalian ruang di wilayah Kabupaten Bantul itu sendiri.⁴¹ Dibentuknya RTRW tersebut juga terdapat tujuan Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul untuk tetap mempertahankan daerah-daerah subur di wilayah Kabupaten Bantul agar tidak beralih fungsi menjadi bangunan-bangunan.

F. Ketentuan Mengenai Alih Fungsi Lahan Pertanian menjadi Non Pertanian di Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah

Alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian merupakan kegiatan yang sering terjadi pada saat ini. DiKabupaten Bantul sendiri peraturan mengenai alih fungsi lahan pertanian pemerintah Kabupaten Bantul bersama DPRD setempat menyusun dan mengesahkan Peraturan Daerah tentang penetapan wilayah atau kawasan pertanian melalui Peraturan Daerah Nomor 4

⁴¹ Perda Nomor 4 tahun 2011 tentang RTRW Kabupaten Bantul Tahun 2010-2030, Lembaran Daerah Kabupaten Bantul Tahun 2011 Nomor 04 Seri C

Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul 2010-2030 sebagai payung hukum untuk melindungi lahan pertanian pangan berkelanjutan, didalam peraturan daerah tersebut berisi mengenai ketentuan apa-apa saja yang dibolehkan dalam kegiatan alih fungsi lahan, ketentuan larangan dalam kegiatan alih fungsi lahan, dan juga ketentuan konsekuensi terhadap pelanggaran yang terjadi pada kegiatan alih fungsi lahan. Dibentuknya peraturan daerah ini bertujuan untuk menjaga keterpaduan, keserasian, dan keselarasan pengembangan serta pembangunan Kabupaten Bantul agar tetap terjaga keberlanjutan kualitas ruangnya.

Ruang lingkup rencana tata ruang wilayah yang berisi mengenai penetapan rencana tata ruang kabupaten yang mencakup struktur ruang, pola ruang dan juga penetapan kawasan strategis serta dilengkapi dengan berbagai upaya yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan dari penataan ruang Kabupaten Bantul melalui arahan pemanfaatan ruang dan juga cara pengendalian dalam pemanfaatan ruangnya terdapat dalam Pasal 2 Perda Kabupaten Bantul Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW. Kemudian didalam Pasal 4 Perda tersebut dibahas mengenai tujuan dari penataan ruang yang bertujuan tidak lain untuk mewujudkan Kabupaten Bantul yang maju dan mandiri yang bertumpu pada sektor pertanian sebagai landasan perekonomian masyarakat.

Kemudian didalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 10 Perda Kabupaten Bantul Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW berisikan mengenai kebijakan pengambilan keputusan untuk kegiatan alih fungsi lahan pertanian yang

mengatur mengenai kebijakan dan strategi penataan ruang diwilayah Kabupaten Bantul yang meliputi pengembangan struktur ruang, pola ruang, dan juga kawasan strategis. Kebijakan dan strategi tersebut meliputi pengembangan pertanian menuju pertanian pangan yang berkelanjutan.

Dalam Pasal 52 Perda tersebut ditetapkan kawasan peruntukan pertanian, kemudian dalam Pasal 54 ayat (1) disebutkan bahwa kawasan peruntukan pertanian tersebut mencakup kawasan pertanian basah yang direncanakan seluas kurang lebih 13.324 Ha atau 26,29% dari luas wilayah Kabupaten Bantul, kawasan pertanian kering yang direncanakan seluas kurang lebih 5.245 Ha atau 10,35% dari luas wilayah Kabupaten Bantul, dan kawasan peternakan. Lalu disebutkan lagi dalam Pasal 54 ayat (3) bahwa kawasan pertanian basah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Mengenai rencana untuk pengembangan kawasan pertanian basah diperlukan adanya pengendalian pemanfaatan ruang wilayah dengan pengaturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif serta arahan sanksi yang terdapat didalam Pasal 70. Kemudian dalam Pasal 71 tertuang mengenai ketentuan umum peraturan zonasi yang berisni tentang yang harus, yang boleh, dan yang tidak diperbolehkan dilaksanakannya pada zona pemanfaatan ruang termasuk peruntukan dan pengendalian ruang. Peraturan zonasi untuk kawasan pertanian tertuang dalam Pasal 76 Perda Kabupaten Bantul Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW yang mengatur mengenai larangan aktivitas budidaya yang mengurangi luas kawasan sawah

irigasi teknis yang telah ditetapkan sebagai kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan, pelarangan untuk mendirikan bangunan pada kawasan sawah irigasi, dan diizinkan mendirikan rumah tinggal dengan intensitas bangunan berkepadatan rendah dilahan irigasi non teknis dan lahan kering dengan syarat tidak mengganggu fungsi pertanian itu sendiri.

Ketentuan dalam Pasal 81 Perda Kabupaten Bantul Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW berisikan mengenai peraturan zonasi yang akan digunakan untuk kawasan permukiman haruslah dengan memperhatikan:

- a. pemenuhan ketentuan persyaratan bangunan sesuai dengan rencana rinci tata ruang;
- b. untuk kawasan peruntukan permukiman perkotaan diizinkan ketinggian bangunan lebih dari 3 (tiga) lantai, intensitas bangunan berkepadatan sedang hingga tinggi penetapan amplop bangunan dan penetapan tema arsitektur bangunan;
- c. Koefisien Dasar Bangunan (KDB) permukiman perkotaan diizinkan maksimal sebesar 70% (tujuh puluh persen) dan mengikuti rencana detail tata ruang yang ada;
- d. untuk kawasan peruntukan permukiman perkotaan diizinkan ketinggian bangunan lebih dari 3 (tiga) lantai, intensitas bangunan berkepadatan sedang hingga tinggi;
- e. KDB permukiman perdesaan diizinkan maksimal sebesar 50% (lima puluh persen) dan mengikuti rencana detail tata ruang yang ada;

- f. pembatasan fungsi dan peruntukkan lain yang menimbulkan dampak tidak baik terhadap permukiman sesuai dengan rencana rinci tata ruang;
- g. pengaturan volume ruang terbuka hijau sesuai dengan rencana rinci tata ruang;
- h. diizinkan pengembangan fasilitas umum dan fasilitas sosial sesuai skalanya; dan
- i. penetapan jenis dan syarat penggunaan bangunan yang diizinkan.

Setiap orang atau badan yang akan menggunakan tanah untuk kegiatan pembangunan fisik ataupun dipergunakan untuk keperluan lainnya yang berdampak pada struktur lingkungan, sosial budaya, dan ekonomi maka harus dan wajib memperoleh ijin peruntukan penggunaan tanah dari bupati. Ketentuan perizinan untuk penggunaan tanah itu sendiri diatur didalam Pasal 85, 86, 87 Perda Kabupaten Bantul Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW. Kemudian ada juga sanksi yang akan diberikan bagi pelanggaran yang terjadi berupa sanksi administratif yang tercantum dalam Pasal 92 hingga sanksi pidana yang telah tercantum dalam Pasal 103 Perda Kabupaten Bantul Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW. Sanksi yang dimaksud tidak hanya diberikan kepada setiap pelanggar namun juga diberikan kepada yang memberikan izin jika menyalahi prosedur peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tidak hanya pemerintah, di dalam Pasal 94, Pasal 95, dan Pasal 96 Perda Kabupaten Bantul Nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW juga menyebutkan bahwa masyarakat juga memiliki hak, kewajiban, dan peran

dalam kegiatan penataan ruang sangat diperlukan dalam kegiatan penataan ruang wilayah itu sendiri.