

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara agraris dengan tanahnya yang subur. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan banyaknya lahan pertanian yang terbentang luas di wilayah Negara Republik Indonesia. Kita sebagai warga Negara Indonesia perlu menjaga, mengelola, dan memanfaatkan sumber daya alam dengan baik untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan makna yang terkandung didalam Pancasila.

Pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan haruslah dilaksanakan dengan rasional, tanggung jawab, optimal, terencana, dan sesuai dengan daya dukung dengan mengutamakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan juga harus memperhatikan keseimbangan lingkungan hidup dan kelestarian bagi pembangunan yang berkelanjutan. Meskipun dengan tanahnya yang subur dan melimpah ruah namun permasalahan mengenai pertanahan juga tidak dapat dipungkiri dalam dinamika kehidupan bangsa Indonesia ini. Di setiap daerah di Indonesia tentu memiliki permasalahan mengenai tanahnya sendiri, permasalahan daerah yang satu dengan daerah yang lain pun berbeda tergantung cara pandang masyarakat daerahnya terhadap tanahnya.

Meningkatnya jumlah penduduk yang sangat banyak, bertambah pula berbagai macam kegiatan yang dilakukan, hal itu menuntut bertambahnya ruang yang dapat digunakan untuk mewadahi kegiatan yang berbagai macam tersebut. Pembangunan perumahan dan pemukiman adalah salah satu upaya untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia. Selain itu juga bertujuan memberi arah pada pertumbuhan wilayah, untuk meningkatkan mutu lingkungan kehidupan, menggerakkan kegiatan ekonomi, serta memperluas lapangan kerja masyarakat dalam rangka untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat.

Pertumbuhan ekonomi dan pertumbuhan penduduk di Indonesia yang terbilang cukup pesat, menuntut pembangunan infrastruktur berupa permukiman, bangunan, jalan, dan lain sebagainya. Dengan kondisi yang demikian maka permintaan lahan non pertanian semakin meningkat yang berakibat lahan pertanian mengalami alih fungsi untuk penggunaan yang lain. Sebenarnya dengan adanya pertumbuhan ekonomi ini merupakan salah satu indikator keberhasilan suatu bangsa, namun sangat disayangkan bahwa hal tersebut berimbas pada kerusakan lingkungan. Hal ini dapat dilihat dari beberapa sektor strategis dalam pembangunan seperti sektor pertanian, perkebunan, pertambangan, perikanan, dan kehutanan. Sumber daya alam dan lingkungan yang kini dijadikan sebagai tumpuan untuk pertumbuhan ekonomi, hingga dalam memanfaatkannya kurang memperhatikan dari pada prinsip-prinsip dasar konservasi.

Alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian atau yang lazimnya disebut sebagai konversi lahan merupakan permasalahan yang sudah berlarut sejak dulu. Banyak hal yang dapat mempengaruhi pertumbuhan pemukiman itu sendiri diantaranya pertumbuhan dan penambahan penduduk yang akan meningkatkan kebutuhan perumahan dan tempat kegiatan ekonomi seperti pertokoan, pasar, pabrik, dan lain sebagainya dengan cara mengalihfungsikan lahan pertanian menjadi ke non pertanian.

Berkaitan dengan alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian, peran Pemerintah sangatlah diperlukan untuk mengatur adanya pengalihan fungsi lahan pertanian menjadi fungsi non pertanian. Walau kini kebijakan dan peraturan yang mengenai keharusan untuk mengendalikan dan melestarikan fungsi lingkungan sudah diatur dengan tegas, namun pada nyatanya ketika berhadapan dengan pemilik modal tidak dapat berbuat apapun. Maka dari itu untuk mencegah suatu keadaan agar tidak lebih buruk harus ada penegasan mengenai arah pembangunan ke depannya.

Pembangunan yang dilakukan dalam suatu negara haruslah dilakukan secara terarah, agar terjadi keserasian, keseimbangan, berhasil guna, berbudaya, berdaya guna, dan berkelanjutan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dalam mewujudkan pembangunan yang terarah maka diperlukan adanya perencanaan penataan ruang. Maksud dari penataan ruang itu sendiri adalah untuk memperkuat kekuatan nasional agar sejalan dengan kebijakan

otonomi daerah yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam hal penyelenggaraan penataan ruang.

Keberadaan ruang yang terbatas maka penyelenggaraan penataan ruang oleh Pemerintah diharuskan dilakukan secara efektif, transparansi dan partisipatif dengan tujuan supaya terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Jika hal penggunaan lahan pertanian tidak dikendalikan oleh Pemerintah maka akan merugikan masyarakat terutama yang bermata pencaharian sebagai petani. Pemanfaatan atau penggunaan ruang yang tidak sesuai dengan tata ruang dapat berpengaruh pada berubahnya pola masyarakat Indonesia yang agraris dimana notabene masyarakatnya adalah petani. Selain itu juga berimbas pada berkurangnya ketersediaan bahan kebutuhan pokok masyarakat berupa beras maupun komoditi pertanian lainnya.

Pengaturan mengenai alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian di Daerah Istimewa Yogyakarta dalam setiap tahunnya tergolong cukup tinggi, hal ini disebabkan regulasi yang belum tegas mengenai pengaturan penggunaan lahan di daerah. Pada tahun 2016 sendiri alih lahan pertanian di Daerah Istimewa Yogyakarta telah mencapai 200 hingga 250 hektar. Banyak area persawahan yang berubah fungsi menjadi lahan aneka fungsi non pertanian. Diantara perubahan lahan tersebut untuk kebutuhan permukiman, industri ataupun untuk ruang usaha.

Di Daerah Istimewa Yogyakarta lahan pertanian banyak terdapat di wilayah Kabupaten Bantul. Meningkatnya jumlah permintaan permukiman di

daerah Bantul maka menyebabkan lahan pertanian yang seharusnya hanya diperuntukkan untuk lahan pangan menjadi dialih fungsikan untuk dibangun pemukiman. Disisi lain ketersediaan ruang kota tidak sesuai dengan jumlah penduduk yang ada dalam wilayah kota Bantul, dengan kata lain jumlah penduduk yang semakin hari semakin meningkat dan luas ruang kota yang tersedia cenderung tetap. Hal tersebut merupakan problematika yang cukup menyita perhatian, karena ruang kota yang terbatas untuk dilakukan pembangunan pemukiman maka perubahan penggunaan lahan pun menjadi solusi para investor agar tetap bisa membangun pemukiman. Kejadian ini menyebabkan lahan pertanian di Kabupaten Bantul menjadi berkurang.

Salah satu daerah yang menjadi target para pengembang adalah Kabupaten Bantul karena Bantul sendiri memiliki lahan yang luas yang sangat menunjang untuk dibangun permukiman. Dari data yang diperoleh Kabupaten Bantul memiliki luas wilayah kurang lebih 506,86 km².¹ Untuk kawasan Kabupaten Bantul sendiri alih fungsi lahan pertanian ke sektor non pertanian rata-rata telah mencapai 22 hingga 40 hektar pertahunnya. Hal ini terjadi karena pertumbuhan perumahan, pembangunan sektor industri perdagangan dan lain sebagainya yang sejalan dengan pertumbuhan ekonomi dan dinamika pembangunan di daerah Kabupaten Bantul itu.² Khususnya di tiga kecamatan yakni Kecamatan Banguntapan, Kecamatan Kasihan, dan Kecamatan Sewon,

¹ Idham Samawi, *Membangun Bantul di Era Otonomi*, Yogyakarta: Soerat Emas, 2003, hlm. 151

² Heri Sidik, Alih Fungsi Lahan Pertanian Bantul 40 Hektar, <https://jogjaantaranews.com/berita/349126/alih-fungsi-lahan-pertanian-bantul-40-hektare> diakses pada 8 November, Pukul 12.07 Wib

karena ketiga kecamatan tersebut merupakan daerah penyangga kota yang aksesnya cukup baik untuk mencapai pusat-pusat kegiatan pendidikan, ekonomi, dan jasa.

Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Dalam setiap wilayah administratif diharapkan Pemerintah Daerah menyusun Rencana Tata Ruang Wilayahnya yang berguna untuk rujukan dalam memanfaatkan lahan yang ada pada wilayahnya. Dalam setiap daerah tata ruang ditetapkan melalui Peraturan Daerah yang mengikat setiap pengambilan kebijakan. Untuk keadaan yang cukup *urgent* saat ini dengan banyaknya lahan pertanian yang beralih fungsi menjadi non pertanian, maka dari itu sudah saatnya pemerintah daerah menyusun strategi pembangunan yang menyeluruh dengan tetap mempertimbangkan aspek yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat luas dan yang berwawasan jangka panjang.

Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul sendiri sebenarnya telah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul Tahun 2010 hingga 2030. Dibentuknya Peraturan Daerah tersebut bertujuan supaya terwujudnya Kabupaten Bantul yang maju dan mandiri dengan bertumpu pada sektor pertanian sebagai sendi ekonomi dan didukung dengan sektor industri budaya, pariwisata,

perdagangan, pengolahan dan jasa serta kelautan dan perikanan dengan tetap memperhatikan pelestarian lingkungan dan pengurangan risiko bencana.³

Dalam hal ini haruslah adanya kajian yang riil, berapa tingkat penambahan kebutuhan serta kemampuan penyediaan sarana bangunan baik dari pengusaha swasta, pemerintah, maupun oleh masyarakat itu sendiri. Pemerintah Daerah Bantul perlu memadukan kebijakan bersamaan dengan kebijakan pengendalian pemanfaatan dan penggunaan lahan. Ada dua fakta yang harus ditangani oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul secara sungguh-sungguh yang berkaitan dengan penggunaan lahan, yakni:

- a. Aturan untuk menentukan pengelolaan perkotaan dan kebijakan yang mestinya bertindak sebagai pendamai yang adil dan jujur, ikut serta terlibat didalamnya dan juga menjadi pemain.
- b. Tidak berdayanya pejabat dalam menghadapi penanam modal atau pengembang yang perkasa, belum lagi jika dibaliknya ada tokoh yang berpengaruh. Pemerintah daerah yang seharusnya memiliki kewenangan malah kenyataannya kewenangan itu menjadi lumpuh. Hal ini yang menyebabkan perencanaan kota yang sudah disusun menjadi tidak tidak terlaksana.⁴

Dari alasan yang dikemukakan diatas akhirnya mendorong penulis untuk melakukan penelitian hukum untuk mengkaji lebih jauh mengenai

³ Lihat pasal 4 Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul Tahun 2010-2030

⁴Eko Budiharjo, *Tata Ruang Perkotaan*, Bandung: Alumni 1997, hlm. 18-19

alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dan upaya apa yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Bantul apabila terus menerus terjadi alih fungsi lahan di Kabupaten Bantul. Penelitian ini diberi judul **“PELAKSANAAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN MENJADI NON PERTANIAN UNTUK PEMUKIMAN BERDASARKAN PERDA KABUPATEN BANTUL NOMOR 4 TAHUN 2011 TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH”**

B. Rumusan Masalah

1. Apakah pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian untuk pemukiman di Kabupaten Bantul telah sesuai dengan Perda No. 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Bantul?
2. Apa upaya-upaya Pemda Bantul dalam mengatasi alih fungsi lahan pertanian yang semakin meningkat?

C. Tujuan Penelitian

Setiap penelitian yang dilakukan memiliki tujuan tertentu yang hendak dicapai oleh penulis dan tidak terlepas dari permasalahan yang telah dirumuskan sebelumnya.

Adapun tujuan penelitian ini yakni sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui apakah pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian untuk pemukiman di Kabupaten Bantul telah sesuai dengan Perda No. 4 Tahun 2011 tentang RTRW Kabupaten Bantul.

2. Untuk mengetahui mengenai upaya-upaya Pemda Bantul dalam mengatasi alih fungsi lahan pertanian yang semakin meningkat.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
 - a. Memberikan informasi mengenai alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian untuk pemukiman di Kabupaten Bantul sudah sesuai atau belum dengan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul.
 - b. Dapat dijadikan sebagai bahan kajian dalam khasanah hukum positif di Indonesia dan menjadi dalam pengembangan mutu pendidikan terutama pada Hukum Administrasi Negara.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis diharapkan dapat menjadi bahan untuk kajian mengenai bagaimana kinerja atau upaya dari Pemerintah Bantul dalam mengatasi alih fungsi lahan pertanian yang semakin meningkat di wilayah Kabupaten Bantul.