

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Penggunaan tanah di Indonesia harus sesuai dengan apa yang telah tercantum dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (3), pasal tersebut menyatakan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk kemakmuran rakyat. Dapat dilihat bahwa Pemerintah Indonesia mempunyai kewajiban untuk mengatur penggunaan dan penguasaan tanah, tentunya dengan tujuan untuk dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.<sup>1</sup>

Kabupaten Sleman adalah sebuah kabupaten di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Indonesia. Kabupaten Sleman terletak di sebelah utara Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang berbatasan langsung dengan Provinsi Jawa Tengah. Kabupaten Sleman berbatasan dengan Kabupaten Boyolali di sebelah utara, Kabupaten Klaten di sebelah timur berbatasan dengan Klaten, bagian barat berbatasan atas Kabupaten Kulon Progo dan Kabupaten Magelang, Provinsi Jawa Tengah. Sedangkan di sebelah selatan berbatasan dengan Kota Yogyakarta.<sup>2</sup>

Kegiatan pembangunan di Kabupaten Sleman dihadapkan pada berbagai permasalahan, baik masalah tata guna lahan, infrastruktur maupun lingkungan. Masalah tersebut antara lain pertumbuhan penduduk dan

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Dasar 1945

<sup>2</sup> Anonim, 2020, “Letak dan Luas Wilayah Kabupaten Sleman,” Pemerintah Kabupaten Sleman: <http://www.slemankab.go.id/profil-kabupaten-sleman/geografi/letak-dan-luas-wilayah>, diakses 1 November 2022, pukul 19.13 WIB.

perkembangan ekonomi yang selalu mempengaruhi permintaan akan tanah menjadi tinggi. Pertumbuhan ekonomi menuntut pembangunan infrastruktur berupa jalan, bangunan industri, pemukiman dan lain-lain. Perkembangan yang demikian pesat menuntut kebutuhan lahan untuk penggunaan pembangunan terus meningkat.

Lahan pertanian di Kabupaten Sleman diketahui terus berkurang setiap tahunnya. Diketahui bahwa pada tahun 2017 berdasarkan data alih fungsi berdasarkan izin yang dikeluarkan dari tahun 2017 sampai dengan tahun 2020, lahan pertanian di Kabupaten Sleman berupa sawah tercatat seluas 24.549,70 ha, sedangkan lahan tegalan/kebun tercatat seluas 3.921,69 ha. . Selanjutnya pada tahun 2018 luas lahan pertanian yang berubah fungsi di Kabupaten Sleman berupa persawahan tercatat sebesar 24.517,36 ha, sedangkan luas lahan pertanian/kebun tercatat sebesar 3.917,45 ha.<sup>3</sup>

Pertambahan jumlah penduduk yang pesat mengakibatkan kebutuhan akan rumah semakin meningkat. Selain faktor pertumbuhan penduduk, pertumbuhan ekonomi juga berpengaruh yaitu menuntut pembangunan infrastruktur berupa perumahan dan bangunan industri.

Data Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu (DPMPPT) Kabupaten Sleman tahun 2019, penggunaan lahan sawah di Kabupaten Sleman adalah 24.434,94 ha. Selanjutnya pada tahun 2020 luas lahan sawah di Kabupaten Sleman tercatat sebesar 24.353,04 hektar. Data ini menunjukkan

---

<sup>3</sup> Dpmpptsp Kab. Sleman, 2021, "Info Publik," <https://dpmpptsp.slemankab.go.id/info-publik/>, diakses 1 Desember 2022, pukul 19.15 WIB.

bahwa alih fungsi lahan di Kabupaten Sleman masih terjadi, khususnya lahan sawah. Dinas Pertanian, Pangan, dan Perikanan Sleman memperkirakan lahan pertanian berkurang sekitar 50 hektar setiap tahunnya. Kondisi ini terjadi karena banyak lahan pertanian yang diubah menjadi bangunan.<sup>4</sup>

Kondisi ini menyebabkan kebutuhan lahan untuk penggunaan lahan non-pertanian meningkat. Akibatnya, banyak lahan pertanian yang beralih fungsi menjadi tempat tinggal. Intensitas pembangunan yang menuntut penyediaan lahan relatif luas untuk berbagai keperluan menuntut alih fungsi lahan pertanian. Alih fungsi lahan pertanian tidak terlepas dari proses transformasi struktur ekonomi yang terjadi yaitu dari sektor industri, jasa dan perdagangan. Pertambahan penduduk dan kegiatan ekonomi turut serta memberikan dampak sehingga membutuhkan lahan untuk perumahan, industri, sarana dan prasarana pendukung lainnya.

Laju alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian yang tidak terkendali dapat menimbulkan terganggunya kualitas hasil panen. Adanya aturan khusus dan kebijakan yang mengatur izin perubahan penggunaan lahan. Kenyataannya masih banyak ditemui pembangunan-pembangunan perkantoran, pemukiman, perindustrian di atas kawasan persawahan yang masih subur dan hijau. Terjadinya perubahan tersebut dikarenakan masih lemahnya aturan dan sanksi dari Kebijakan yang dibuat Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dibuat karena peralihan fungsi lahan pertanian

---

<sup>4</sup> Dpmpstsp, *ibid.*

ke non pertanian merupakan ancaman bagi pencapaian ketahanan dan kedaulatan pangan. Alih fungsi lahan pertanian ini mengakibatkan berkurangnya luas lahan pertanian, sehingga petani tidak dapat lagi mengolah lahan tersebut. Akibatnya, jumlah produksi petani menurun. Pasal 1 angka 3 UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan mengatur bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok untuk kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional.

UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menjelaskan jaminan pasokan lahan pertanian yang berkelanjutan sebagai sumber pekerjaan dan penghidupan yang layak. Undang-undang tersebut menyatakan bahwa pemerintah wajib mengembangkan lahan pertanian secara intensif dalam kawasan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.<sup>5</sup>

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang telah dijelaskan untuk memperkuat ketahanan nasional berdasarkan wawasan nusantara dan sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang. Kewenangan tersebut perlu diatur demi menjaga keterpaduan pemerintah daerah dan pusat agar tidak menimbulkan kesenjangan antar daerah. Keberadaan ruang yang terbatas serta pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap

---

<sup>5</sup> Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

pentingnya penataan ruang sehingga diperlukan penyelenggaraan penataan ruang yang transparan, efektif dan partisipatif agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan.<sup>6</sup>

Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2017 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional menjelaskan pedoman yang dianut oleh peraturan tata ruang wilayah Kota/Kabupaten. PP No. 13 Tahun 2017 memuat perencanaan wilayah Kota/Kabupaten yang meliputi perencanaan pembangunan dan strategi pencegahan dampak negatif yang ditimbulkan oleh manusia seperti kegiatan alih fungsi lahan.

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman Tahun 2011-2031 mengatur pemanfaatan ruang, kebijakan dan strategi pengembangan serta pengelolaan rencana tata ruang wilayah. Pasal 4 ayat 4 menjelaskan strategi pengembangan kawasan pertanian dalam rangka keamanan dan ketahanan pangan meliputi mengendalikan alih fungsi lahan pertanian dan mengembangkan agropolitan dan minapolitan.<sup>7</sup> Isi Pasal 4 ayat 4 Perda Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2012 tentang Rencana RTRW juga berkesinambungan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan karena bertujuan mengendalikan alih fungsi lahan pertanian.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

<sup>7</sup> Pasal 4 ayat 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman Tahun 2011-2031.

<sup>8</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Sementara itu sesuai data Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Sleman alih fungsi atau konversi penggunaan lahan di Kabupaten Sleman masif terjadi untuk berbagai keperluan, antara lain untuk perumahan, hotel, apartemen, kawasan pemukiman, kawasan industri, dan masih banyak lagi peruntukan non-pertanian lainnya yang dapat mengancam daerah penghasil pangan terutama di Provinsi DIY. Alih fungsi yang terjadi tidak sesuai dengan isi Pasal 4 Perda No. 12 Tahun 2012 Kabupaten Sleman yaitu “Strategi Penataan Ruang Wilayah Kabupaten.”

Kecenderungan alih fungsi lahan dalam waktu dekat dikhawatirkan akan mempengaruhi produksi sektor atau komoditas pertanian, sehingga yang sangat mungkin terjadi adalah penurunan hasil panen setiap tahunnya, terutama di wilayah Kabupaten Sleman yang memiliki komoditas unggulan di sektor pertanian. Penurunan hasil panen yang akan terjadi tentunya akan berdampak buruk terutama pada ketahanan pangan daerah hingga terganggunya ketahanan pangan nasional.

Riset sudah pernah dilakukan sebelumnya dengan judul “Lahan Pertanian ke Non-Pertanian di Kecamatan Kramat Kabupaten Tegal dalam Konteks Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Undang-Undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan” yang ditulis oleh Intan Fajriyanti. Penulis akan menyusun penelitian sejenis tetapi dilakukan di Kabupaten Sleman. Demikian berdasarkan permasalahan diatas, maka penyusun ingin melakukan penyusunan lebih lanjut mengenai **“PENGENDALIAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN KE NON-PERTANIAN DALAM**

## **KONTEKS PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN DI SLEMAN”.**

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka penulis memaparkan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan penataan ruang daerah dalam alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian di Sleman?
2. Apa hambatan dalam menjaga ketersediaan lahan pertanian pangan di Sleman?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan oleh rumusan masalah, maka penulis memiliki tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan mengkaji kebijakan peralihan fungsi lahan pertanian ke non-pertanian di Kabupaten Sleman dalam kaitannya dengan kebijakan penataan ruang daerah.
2. Untuk mengetahui hambatan dalam menjaga ketersediaan lahan pertanian pangan di Kabupaten Sleman.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang akan diambil dari penulisan ini adalah sebagai berikut:

##### **1. Manfaat Teoritis**

Manfaat penelitian ini diharapkan dapat digunakan dalam pengembangan Ilmu Hukum dalam Hukum Administrasi Negara yang berkaitan dengan tujuan atau topik dari penelitian yaitu mengenai Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Non-Pertanian dalam Konteks Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Sleman, terutama mengenai hambatan dalam menjaga ketersediaan lahan pertanian.

##### **2. Manfaat Praktis**

Manfaat Praktis ini diharapkan memberikan informasi yang bermanfaat bagi kalangan masyarakat untuk memberikan kontribusi pengetahuan, khususnya yang berkaitan dengan Konversi Lahan Pertanian menjadi Non-pertanian di Kabupaten Sleman dan memberikan manfaat dalam pembangunan Tata Ruang Wilayah di Kabupaten Sleman.