

**ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN MENJADI KAWASAN PARIWISATA  
BERBASIS *GOOD GOVERNANCE*  
DALAM MEWUJUDKAN TERTIB TATA RUANG  
(Studi di Kota Batu Jawa Timur)**

**Tasya Damaris Nahak Serang**

Mahasiswa Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Airlangga

[Email: tasyadmrs@yahoo.com](mailto:tasyadmrs@yahoo.com)

**Abstraksi:** Tujuan dari pengendalian ruang untuk mewujudkan tertib tata ruang, sehingga fungsi ruang dalam suatu wilayah sesuai dengan perencanaan yang dilakukan oleh pemerintah khususnya pemerintah daerah. Perkembangan Kota Batu yang sangat pesat, diketahui bahwa alih fungsi lahan pertanian di Kota Batu terus meningkat. Sebagaimana hal tersebut, pemerintah Kota Batu melakukan berbagai upaya dalam melaksanakan pengendalian untuk mempertahankan ketahanan pangan serta menjaga lahan pertanian relatif terbatas mengingat urgensi dari rencana umum dan rencana detail, bahwa pertimbangan pentingnya dimensi tata ruang wilayah merupakan persoalan utama dalam pembangunan daerah khususnya dalam mengatasi permasalahan alih fungsi lahan.

**Kata Kunci:** Alih Fungsi, Penataan Ruang, Lahan Pertanian

**Abstract:** *The purpose of the control is to realize an orderly land use, so that the function of space in an area is in accordance with the planning done by the government, especially local government. Batu city development which has been very rapid, it is known that the conversion of agricultural land in Batu City continues to increase. As mentioned above, Batu City Government has made various efforts to implement controls to maintain food security and maintaining agricultural land is relatively limited given the urgency of the general plan and detailed plans, that the consideration of the importance of regional spatial dimension is the key issue in regional development, especially in addressing the issue of land use conversion.*

**Keywords:** *Conversion of Land, Land Use, Agriculture Land.*

## **PENDAHULUAN**

Pasal 1 angka 5 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang memberikan pengertian penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Dengan demikian, esensi penataan ruang, mencakup tiga unsur esensial: perencanaan, pemanfaatan serta pengendalian ruang. Penataan ruang adalah bagaimana menggali dan memahami konteks, praktis dan proses perencanaan yang tidak hanya berbasiskan pada fisik atau kawasan, tetapi juga pada pengaturan dan penegakannya. Hukum mengarahkan agar penatagunaan tanah atau penataan ruang ditaati dan dipatuhi oleh warga masyarakat termasuk oleh Negara untuk menciptakan suatu kawasan yang tertib dan untuk dapat menjadikan kehidupan lebih berkualitas.

Terkait dengan penataan ruang banyak permasalahan-permasalahan yang timbul, salah satunya mengenai alih fungsi lahan. Indonesia dengan luas daratan kurang lebih 190,9 juta ha. Dari keseluruhan luasan tersebut, 37,1% telah dimanfaatkan untuk kegiatan budidaya, seperti sawah, pertanian lahan kering, perkebunan, ladang dan penggunaan lainnya, sedangkan 62,9% lainnya berupa hutan. Dengan adanya penambahan jumlah penduduk yang terus meningkat ini, serta dengan pertumbuhan ekonomi dan industri, menimbulkan konversi lahan pertanian. Konversi lahan atau alih fungsi lahan pertanian ke lahan non pertanian terutama menjadi kawasan pariwisata telah memicu terjadinya alih fungsi lahan pertanian secara besar-besaran dan tidak terkendali.

Dengan jumlah daratan yang tetap, namun jumlah penduduk yang terus mengalami peningkatan serta perkembangan struktur perekonomian yang kian maju, maka kebutuhan lahan untuk kegiatan nonpertanian juga terus meningkat sehingga alih fungsi lahan pertanian sulit dibatasi. Mengenai hal tersebut, adapun faktor yang sangat mempengaruhi alih fungsi lahan sulit untuk dibatasi. Pertama, dengan perkembangan dan pembangunan kawasan perkotaan khususnya dalam pembangunan perumahan, pariwisata atau industri maka aksesibilitas di kota tersebut menjadi semakin kondusif untuk perkembangan segala sektor sehingga mendorong permintaan lahan oleh investor dan spekulasi tanah semakin meningkat. Kedua, dengan keadaan seperti itu selanjutnya dapat merangsang petani disekitarnya untuk menjual lahan pertaniannya. Tentu dengan dua faktor tersebut perlu dilakukannya pengendalian agar fungsi dari lahan itu sendiri diperuntukkan dengan benar dan tepat. Dengan banyaknya peralihan fungsi lahan pertanian menjadi kawasan pariwisata, seharusnya pemerintah memperhatikan para investor yang membangun kawasan pariwisata dengan berlandaskan peraturan perundang-undangan dalam rangka pelaksanaan asas umum pemerintahan negara yang baik (*good governance*).

Untuk diketahui, saat ini lahan pertanian di Kota Batu hanya tinggal sekitar 120.000 hektare. Pesatnya laju pertumbuhan penduduk dan pembangunan yang terus meningkat di Kota Batu, hal ini dapat memberikan dampak negatif terhadap kualitas lingkungan hidup, terutama penurunan kualitas maupun kuantitas sumber daya alam. Dengan lahan pertanian yang menyusut tiap tahunnya dengan beberapa penyebab tersebut memang akan memberikan dampak negatif. Maka dari itu, perlu adanya daya dukung lingkungan hidup yang menjadi salah satu pertimbangan pemerintah dalam menyusun peraturan daerah mengenai penataan ruang.

Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Batu memberikan pendapat bahwa memang banyak lahan-lahan yang berubah fungsi menjadi kawasan pariwisata, Kota Batu yang dulu merupakan daerah pertanian sekarang berubah menjadi kawasan pariwisata. Dengan menjadikan Kota Batu sebagai pusat pariwisata, hingga saat ini Kota Batu menjadi sangat luar biasa maju. Tetapi dampaknya pasti ada merugikan sisi lain tentunya dilihat dari alih fungsi lahan. Pemerintah Daerah khususnya Dinas terkait tentunya sudah mengetahui bahwa alih fungsi lahan sudah banyak terjadi. Dengan demikian, pemerintah daerah tidak akan tinggal diam, apabila hal ini dibiarkan terus menerus maka ekosistem di Kota Batu sendiri akan terganggu.

Melihat ketentuan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, maka sudah ada kepedulian dari pemerintah pusat untuk melindungi lahan pertanian yang semakin hari semakin menyusut tinggal bagaimana implementasinya di lapangan. Kota Batu sendiri melalui Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 7 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batu Tahun 2010-2030 Pasal 71 ayat (3) huruf (a) sudah menyertakan kebijakan mengenai mempertahankan lahan pertanian dari alih fungsi yakni sebagai berikut “sawah beririgasi teknis harus dipertahankan luasannya”, yang artinya melindungi lahan pertanian agar tidak beralih fungsi menjadi lahan non pertanian.

Jika bertitik tolak dari permasalahan diatas, pada dasarnya alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan pariwisata tentu mempunyai dampak yang berkepanjangan terutama dalam keseimbangan lingkungan. Adapun bagi petani-petani di Kota Batu yang kurang mendapatkan perhatian dari pemerintah serta menyebabkan banyak buruh petani di Kota Batu yang beralih menjadi buruh bangunan sehingga banyak petani-petani sawah menjadi buruh petani dilahan yang dulunya milik mereka sendiri karena lahannya sudah dibeli oleh investor-investor untuk mejadi kawasan pariwisata.

Dari uraian tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan membahas mengenai pelaksanaan pengendalian alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan pariwisata berbasis good governance, apa bentuk pengawasan pemerintah daerah dalam memberikan ijin membangun objek wisata terkait dengan tata ruang Kota Batu danbagaimana cara pemerintah daerah Kota Batu melakukan upaya dalam pengendalian tersebut guna mewujudkan tertib tata ruang serta apa saja hambatan pemerintah daerah dalam melakukan pengendalian alih fungsi lahan pertanian dengan memilih judul Alih Fungsi Lahan

Pertanian Menjadi Kawasan Pariwisata Berbasis *Good Governance* Dalam Mewujudkan Tertib Tata Ruang (Studi Di Kota Batu Jawa Timur).

### **RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan pendahuluan di atas dapat dirumuskan masalahnya yaitu:

- a. Bagaimana pengendalian alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan pariwisata berbasis *good governance* dalam mewujudkan tertib tata ruang di Kota Batu yang sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 7 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batu Tahun 2010-2030?
- b. Hambatan apa saja yang dialami Pemerintah Daerah dalam melakukan upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan pariwisata berbasis *good governance* dalam mewujudkan tertib tata ruang di Kota Batu?

### **PEMBAHASAN**

#### **1. Pengendalian pengendalian alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan pariwisata berbasis *good governance* dalam mewujudkan tertib tata ruang di Kota Batu yang sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 7 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batu Tahun 2010-2030**

Perencanaan tata ruang adalah proses penyusunan dan penetapan rencana tata ruang atau proses penyusunan dan penetapan hasil perencanaan tata ruang. Perencanaan tata ruang merupakan proses penyusunan dan penetapan wujud struktur ruang dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak. Adapun wujud struktur ruang yakni wujud susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. Selanjutnya wujud pola ruang ialah wujud distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya. Berdasarkan Undang-Undang No. 26 Tahun 2007, penataan ruang dilakukan untuk menghasilkan rencana umum dan rencana rinci. Selanjutnya, pemanfaatan ruang harus sesuai dengan rencana tata ruang untuk mewujudkan struktur dan pola ruang dengan cara penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya. Pemanfaatan ruang atau pemanfaatan wadah meliputi daratan, lautan dan udara sebagai satu kesatuan wilayah yang didalamnya merupakan tempat

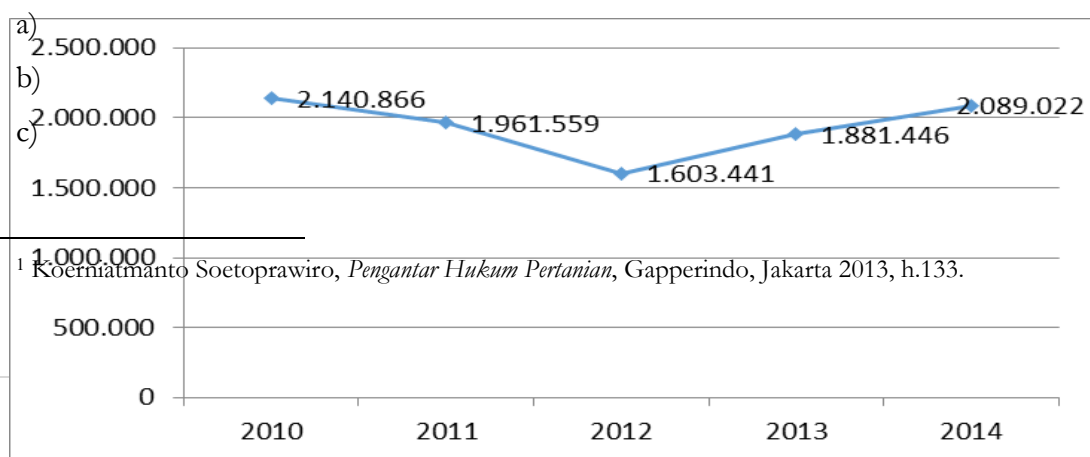
manusia dan makhluk hidup lainnya serta melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidup. Tata ruang selalu berkaitan dengan lahan, tempat, wilayah, dan waktu. Ia merupakan sarana dalam pemanfaatan sumber daya secara optimal sebagai arahan kebijaksanaan. Adapun yang dimaksud dengan pengendalian pemanfaatan ruang ialah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang dilakukan melalui penetapan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi. Agar pemanfaatan ruang dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dapat diberikan insentif dan/atau disinsentif oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Terkait dengan hal diatas, lahan pertanian merupakan kawasan yang paling mudah dialih fungsikan, karena konturnya datar dan infrastrukturnya telah bagus. Ada tiga pola alih fungsi ini, yaitu<sup>1</sup>:

- a. Alih fungsi lahan dari lahan pertanian menjadi lahan nonpertanian, khususnya lahan industri, pariwisata dan pemukiman (termasuk *real estate*).
- b. Alih fungsi lahan antar sub sektor pertanian itu sendiri, termasuk masalah alih fungsi lahan dari sawah ke tambak dan dari sawah ke lahan kering. Dalam hal ini masalah yang terutama adalah alih fungsi lahan dari subsector pertanian tanaman pangan menjadi subsector pertanian tanaman pangan menjadi subsector perkebunan.
- c. Masalah penggusuran paksa lahan pertanian untuk pembangunan (fisik) dengan dalih kepentingan umum. Dengan catatan, bahwa pengertian “kepentingan umum” itu sendiri selalu menjadi polemik yang tersendiri yang tampaknya tidak berujung itu.
- d. Lahan Pertanian yang serba terbatas justru terancam punah, karena konversi lahan atau alih fungsi lahan pertanian tidak bisa dibatasi. Inilah yang banyak terjadi di Kota Batu Jawa Timur, dengan banyaknya sarana pariwisata yang dibangun secara otomatis banyak pengunjung yang datang ke Kota ini. Dapat dilihat dengan jumlah pengunjung dari tahun 2010 hingga 2014 dalam tabel berikut.

Tabel 1

Jumlah Pengunjung Daya Tarik Wisata Kota Batu 2010-2014



<sup>1</sup> Koerniatmanto Soetoprawiro, *Pengantar Hukum Pertanian*, Gapperindo, Jakarta 2013, h.133.

Sumber: *Data Sekunder, 2014.*

Dengan melihat tabel tersebut memang Kota Batu ini mempunyai daya tarik tersendiri di sektor pariwisata. Tidak dapat dipungkiri bahwa di Kota Batu, sektor pariwisata merupakan pendukung utama perekonomian. Sebagai daerah tujuan wisata, dampak yang ditimbulkan pariwisata terhadap besaran PDRB<sup>2</sup> cukup besar, luas dan berantai. Hampir setiap tahun terjadi peningkatan pengunjung wisata. Hal ini disebabkan karena bertambahnya tempat wisata yang ada di Kota Batu. Tetapi yang harus diingat juga bahwa Kota Batu juga harus mementingkan sektor lainnya terutama pertanian terlebih apabila melihat visi dari Kota Batu itu sendiri yakni **Sentra Pertanian Organik Berbasis Kepariwisataan Internasional**. Kebutuhan yang meningkat dengan keterbatasan lahan, permasalahan tata ruang semakin rumit. Hal inilah yang banyak menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan. Alih fungsi lahan atau konversi ini dilihat dari sudut manapun tidaklah menguntungkan. Mengingat bahwa konversi lahan pertanian tanaman pangan ini akan mengakibatkan ketahanan pangan rendah, karena produksi pangan domestik merosot.<sup>3</sup>

Dalam hal ini timbul pertanyaan, mengapa petani cenderung menjual sawahnya. Mereka menjual sawahnya untuk membeli lahan nonsawah, dalam rangka alih profesi. Memang, dilihat dari sudut kepentingan jangka pendek, kecenderungan menjual sawah itu lebih menguntungkan bagi si petani. Ada beberapa faktor yang mendorong hal tersebut. Rendahnya insentif yang diperoleh dari usaha tani dibandingkan usaha di sektor lain membuat alih fungsi lahan pertanian untuk kepentingan nonpertanian terus terjadi. Secara umum efisiensi usaha tani memang lebih rendah dibandingkan usaha sektor nonpertanian. Tingkat keuntungan yang diperoleh dari sektor nonpertanian lebih tinggi daripada *land rent*<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup>Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) adalah jumlah nilai tambah bruto yang timbul dari seluruh sektor perekonomian di suatu wilayah (<http://jatim.bps.go.id/>)

<sup>3</sup>Koerniatmanto Soetoprawiro, op.cit. 135.

<sup>4</sup>*Land rent* adalah penerimaan bersih yang diterima dari sumberdaya lahan. Menurut (Heady dan Jensen, 2001) penggunaan lahan paling efisien secara ekonomi adalah hasil maksimal yang dapat diperoleh dari tingkat penggunaan lahan. Tujuan ini dapat dicapai dengan mengalokasikan lahan bagi penggunaan yang mempunyai nilai lebih atau surplus (*rent*) dari satuan lahan (*marginal unit*), dari berbagai keperluan yang bersaing diantara berbagai alternatif penggunaan lahan. Lahan yang mempunyai nilai *land rent* yang lebih tinggi relatif lebih mudah menekan dan mengkonversi penggunaan lahan dengan nilai *land rent* rendah. Berdasarkan definisinya nilai *land rent* adalah hasil bersih (*output*) dikurangi dengan biaya (*input*) dan pajak lahan.

yang diperoleh dari sektor pertanian. Menjadi buruh pabrik atau tukang ojek di mata petani tampak lebih menjanjikan daripada menjadi petani itu sendiri.<sup>5</sup>

Menurut Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Batu, pengusaha yang membangun objek wisata atau bidang industri memberikan pekerjaan kepada buruh petani atau pemilik lahan, apabila mereka menjual lahan pertaniannya tersebut untuk dialihfungsikan. Dalam konteks ini lebih parah lagi apabila petani harus menjual sawahnya karena muncul keperluan mendesak dan memerlukan biaya yang tinggi, seperti halnya ada keperluan untuk anaknya yang harus melanjutkan pendidikannya, atau ada anggota keluarganya yang sakit dan memerlukan biaya besar untuk pengobatannya, atau ada keperluan untuk menikahkan anaknya. Hal ini masih ditambah dengan berbagai hasrat naif, seperti halnya keinginan untuk menikah lagi atau hasrat membeli barang keperluan yang sebenarnya tidak terlalu mendesak. Hal yang terakhir ini terutama merupakan korban iklan (terutama dari televisi) yang serba glamor dan penuh dengan iming-iming yang konsumeristik itu. Kondisi inilah yang banyak terjadi di Kota Batu Jawa Timur, banyak petani yang menjual lahan pertaniannya.

Ditinjau dari Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yakni “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Artinya hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi jika hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Berhubungan dengan fungsi sosialnya, maka adalah suatu hal yang sewajarnya bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan-hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu.<sup>6</sup> Maka dari itu, sebelum menjual lahan pertaniannya kepada pengusaha, petani tersebut harus mempertimbangkan fungsi sosial juga selain kepentingan pribadinya sendiri.

Petani yang mempunyai lahan pertanian yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan sebaiknya untuk tidak menjual kepada pihak investor untuk dialihfungsikan menjadi objek wisata. Petani tersebut diharapkan untuk meningkatkan

---

<sup>5</sup>Koerniatmanto Soetoprawiro, *op.cit.* 136.

<sup>6</sup> Penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.



kesuburan, mencegah kerusakan lahan dan memelihara kelestarian lingkungan. Petani juga diharapkan untuk membantu pemerintah daerah agar dapat mempertahankan serta meningkatkan produktivitas pangan di daerahnya. Karena Pemerintah daerah sulit menegakkan karena terhambat oleh hak yang melekat pada lahan pertanian tersebut. Apabila, dilihat dari pihak investor yang membeli lahan pertanian untuk dijadikan peruntukan selain pertanian maka bisa diajukan perbuatan melawan hukum atas pelanggaran tata ruang yang dilakukannya. Mengingat pada UULP2B menyatakan bahwa lahan yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan. Orang perseorangan yang melakukan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana didalam ketentuan UULP2B akan mendapatkan sanksi penjara dan denda.<sup>7</sup> Dilihat dari segi regulasi mengenai alih fungsi lahan pertanian, pemerintah daerah juga harus lebih tegas terkait memberikan izin untuk melakukan alih fungsi lahan. Maka dari itu, apabila ada pihak yang melakukan alih fungsi lahan maka dapat dikenakan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang menyatakan bahwa “setiap perbuatan melawan hukum yang oleh karenanya menimbulkan kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang karena kesalahannya menyebabkan kerugian itu mengganti kerugian”. Dalam konteks ini perbuatan melawan hukum lebih diartikan sebagai sebuah perbuatan ‘melukai’ (*injury*) daripada pelanggaran terhadap kontrak (*breach of contract*). Apalagi gugatan perbuatan melawan hukum umumnya tidak didasari dengan adanya hubungan hukum kontraktual. Dengan Demikian, apabila pemerintah daerah, pihak investor, maupun petani yang memiliki lahan dengan sertifikat hak milik melakukan alih fungsi lahan tanpa mengindahkan fungsi sosial dari lahan tersebut, terlebih telah memenuhi unsur-unsur perbuatan melawan hukum maka Pasal 1365 *Burgerlijke Wetboek* (BW) berlaku baginya. Terutama untuk pihak investor yang ingin mendirikan objek wisata dan petani, apabila dengan alasan tidak tahu ada aturan hukum, alasan ini sebenarnya alasan klasik karena setiap tindakan manusia ada aturan yang mengaturnya. Apalagi jika Negara sudah menyatakan dirinya Negara hukum seperti yang dituangkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Alasan ini tidak bisa membebaskan seseorang dari sanksi hukum.

---

<sup>7</sup> Pasal 44 ayat 1 dan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.



Untuk mengantisipasi dampak perubahan iklim dan ketahanan pangan pemerintah khususnya pemerintah daerah harus menerapkan kebijakan yang ketat dalam menjaga tata ruang. Mengingat latar belakang penataan ruang kota sangatlah penting. Dimana hal tersebut sebagai arahan atau pedoman dalam melaksanakan pembangunan, sehingga masalah-masalah yang akan timbul akibat hasil dari pembangunan akan dapat diminimalisir. Karena konversi lahan pertanian menjadi nonpertanian terus meningkat khususnya di Kota Batu Jawa Timur. Di tingkat provinsi hingga kabupaten sebenarnya telah ada kebijakan tata ruang, misalnya kawasan-kawasan hijau harus tetap dipertahankan. Jika alih fungsi lahan pertanian dilakukan tanpa mengindahkan kebijakan tata ruang, berbagai persoalan bisa muncul, antara lain timbul banjir yang mengakibatkan gagal panen bahkan korban manusia dan putusya jaringan irigasi yang menyebabkan kekeringan, erosi atau banyaknya lahan tidur, tentunya ekosistem di Kota Batu akan terganggu.

Hal semacam inilah yang tentunya tidak kita inginkan terjadi. Seperti yang diketahui Kota Batu mempunyai visi “**Sentra Pertanian Organik Berbasis Kepariwisata Internasional**”. Namun di Kota Batu, telah terlihat jelas bahwa lahan pertanian semakin menurun. Oleh karena itu apabila Kota Batu melaksanakan kebijakan penataan ruang maka fungsi-fungsi sumber daya alam akan tetap baik sesuai dengan peruntukannya, artinya bahwa fungsi dan kemampuan lingkungan hidup tetap terjaga.

Pemerintah Daerah Kota Batu bukannya tidak menyadari bahwa alih fungsi lahan pertanian di Kota Batu terus meningkat. Menurut Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya dan Tata ruang Kota Batu, terkait dengan alih fungsi lahan pertanian ini. Memang sulit untuk melakukan pengendalian, tentunya memang semua daerah pasti lahan pertaniannya berkurang tetapi bagaimana cara pemerintah daerah setempat melakukan upaya-upaya agar mempertahankan ketahanan pangan dan ekosistem daerah tersebut. Hal ini menurutnya, merupakan dampak dari perkembangan kota. Dengan daerah Batu yang berkembang serta penduduk yang meningkat, maka tidak mungkin lagi ada lahan sawah disetiap area jalan pasti berubah menjadi perdagangan usaha.<sup>8</sup>

Dengan demikian, tentunya Pemerintah Daerah harus memberikan solusi agar ekosistem dan ketahanan pangan di Kota Batu tetap terpelihara dengan baik. Pemahaman tersebut akan lebih jelas apabila dikaitkan dengan Pasal 15 Undang-Undang Perlindungan

---

<sup>8</sup> Hasil Wawancara dengan Kepala Seksi Tata Ruang Kawasan Khusus Dan Perdesaan Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya Dan Tata Ruang Kota Batu, tanggal 28 Januari 2016, 13.30 WIB

dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menyatakan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib membuat dan melaksanakan kajian lingkungan hidup strategis kedalam rencana tata ruang beserta rencana rincinya<sup>9</sup>. Penegasan inilah yang mengingatkan bahwa pentingnya suatu penataan ruang terkait dengan lahan pertanian.

Dalam wawancara yang penulis lakukan, Staf Sub Bagian Program Dan Laporan Dinas Pertanian dan Kehutanan mengatakan.<sup>10</sup>

“Memang secara kasat matapun dapat dilihat bahwa lahan pertanian di kota batu berkurang, sehingga mengingat hal ini pemerintah daerah tidak akan tinggal diam dan melakukan upaya-upaya”

Hal itu memang sudah seharusnya dilakukan mengingat tugas dan fungsi Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Batu salah satunya ialah pengendalian alih fungsi lahan, dan penguatan Status kepemilikan lahan pertanian produktif. Menurutnya Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Batu, adapun upaya yang dilakukan pemerintah daerah khususnya Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Batu ialah dengan memajukan teknologi dalam bertani serta meningkatkan produksi walaupun dengan lahan yang berkurang setiap tahunnya. Hal ini juga dipertegas oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Batu (Bappeda) yang diwakili oleh Kepala Bagian Program dan Laporan. Ia mengatakan bila perlu Kota Batu meniru di Jepang yakni menggunakan sistem bercocok tani di atap rumahnya, demi mempertahankan ekosistem di Kota Batu. Menurutnya, lahan bukan merupakan kebutuhan yang mutlak. Jika lahan berkurang maka produksinya yang ditingkatkan, cara bertaninya juga harus berubah.

Selanjutnya dalam melakukan pengendalian dan pengawasan menggunakan Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batu dan Draft Rencana Detail Tata Ruang Kota Batu. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Batu memberikan penjelasan bahwa dalam pengendalian adapun upaya yang dilakukan, tentunya dinas-dinas terkait akan melakukan kordinasi, sama halnya seperti yang dikatakan Kepala Bidang Pengembangan Pariwisata, bahwa Dinas Pariwisata sesuai tugas pokok dan fungsinya hanya memberikan rekomendasi apabila ada hotel atau objek wisata yang akan dibangun. Untuk

---

<sup>9</sup> Pasal 15 Ayat 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140.

<sup>10</sup> Hasil Wawancara dengan Staf Sub Bagian Program Dan Laporan Dinas Pertanian dan Kehutanan, 27 Januari 2015, 10.26 WIB

urusan ijin alih fungsi tentunya Dinas Pariwisata serahkan kepada Dinas yang menanganinya secara langsung yakni Badan Penanaman Modal serta Badan Perencanaan Pembangunan Daerah di Kota Batu. Setelah mendapatkan rekomendasi dari Dinas Pariwisata maka rekomendasi tersebut harus disesuaikan dengan draft Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kota Batu. Apapun yang akan dibangun harus sesuai dengan draft RDTR, yang akan dilakukan oleh Bappeda ialah survey dan memberikan surat keterangan bahwa hotel atau objek wisata lainnya dapat dibangun di wilayah yang sudah di ijin. Setelah melakukan survey dan ternyata tidak sesuai dengan draft RDTR maka surat keterangan dari Bappeda tidak dikeluarkan, tetapi apabila sesuai dengan draft RDTR maka surat keterangan dari Bappeda akan dikeluarkan. Dengan surat keterangan tersebut hal itu merupakan salah satu cara juga untuk melakukan pengawasan terhadap alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan pariwisata. Upaya yang selanjutnya dilakukan lagi oleh pemerintah daerah melalui Bappeda Kota Batu yakni sosialisasi mengundang para tokoh masyarakat dengan menjelaskan mana lahan yang boleh dialihungsikan dan mana yang tidak.

Dengan demikian, pemanfaatan ruang sangat berhubungan dengan pengendalian. Karena jika tidak dikendalikan, perubahan tata ruang dapat memicu adanya konflik tata ruang misalnya dari kawasan peruntukan publik berubah menjadi kawasan privat. Namun persoalan yang krusial pula ketika sudah menjadi kawasan privat untuk diubah kembali menjadi kawasan publik harus diganti rugi.<sup>11</sup>

Sejauh ini menurut penulis, pemerintah khususnya pemerintah daerah dalam melakukan pengendalian alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan pariwisata dengan menjalankan upaya-upaya belum berjalan dengan maksimal . Artinya bahwa, belum dapat dikategorikan sebagai pemerintahan yang baik. Banyak terjadi hambatan-hambatan yang dialami dalam melakukan upaya pengendalian yang akan dibahas lebih lengkap di sub bab selanjutnya. Namun memang sudah ada langkah maju dari pemerintah daerah dalam melaksanakan pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kota Batu dengan melakukan upaya-upaya tersebut.

## **2. Hambatan yang Dialami Pemerintah Daerah Kota Batu Dalam Melakukan Upaya Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Kawasan Pariwisata**

---

<sup>11</sup> Imam Koeswahyono, *Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang di Indonesia*, UB Press, Malang, 2012, 36.

### **Berbasis *Good Governance* Dalam Mewujudkan Tertib Tata Ruang Di Kota Batu**

Dalam peraturan penggunaan lahan harus mengacu pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, dimana Pemerintah diberi kewenangan untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa

Upaya yang dilakukan sudah dilakukan tetapi belum maksimal, seharusnya pemerintah dalam melaksanakan pengendalian alih fungsi lahan menjadi kawasan pariwisata haruslah tegas. Mengingat banyaknya dampak negatif dari konversi lahan ini. Selain ekosistem yang akan rusak serta ketahanan pangan di Kota Batu akan terganggu, pembangunan kawasan pariwisata yang mempersempit lahan pertanian subur dari petani tanpa diikuti dengan upaya peningkatan sosial-ekonomi petani adalah sangat berpotensi munculnya konflik.

Mengingat, pada luas lahan pertanian diketahui menyusut sekitar 11, 5 persen. Karena adanya peningkatan penduduk dan kebutuhan masyarakat terhadap sarana dan prasarana yang semakin beranekaragam, maka kondisi tersebut memerlukan campur tangan pihak pemerintah yang cukup sentral. Oleh karena pemerintah merupakan pemegang otoritas kebijakan publik yang harus memainkan peranan penting untuk memotivasi seluruh kegiatan dan partisipasi masyarakat melalui berbagai penyediaan fasilitas, demi berkembangnya kegiatan perekonomian sebagai lahan masyarakat untuk memenuhi kebutuhannya sendiri.<sup>12</sup>

Menurut Bappeda Kota Batu, pengendalian dengan hanya menggunakan Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah (Perda RTRW) memang belum maksimal. Sehingga Pemerintah daerah dalam menegakkannya pun sulit. Karena Peraturan Daerah RDTR dan Peraturan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) yang belum ada. Seperti yang sudah dibahas pada sub bab sebelumnya, pemerintah daerah sudah melakukan upaya dengan menggunakan draft RDTR, tetapi apabila dengan menggunakan draft itu saja belum

---

<sup>12</sup>*Ibid*, 140.

mempunyai kekuatan hukum. Karena draft RDTR tersebut belum dilegalkan. Bappeda sendiri mengakui bahwa produk hukumnya memang belum ada karena masih melalui proses yang panjang. Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) merupakan turunan dari Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), RDTR kabupaten/kota yang selanjutnya disingkat adalah rencana secara terperinci tentang tata ruang wilayah kabupaten/kota yang dilengkapi dengan peraturan zonasi kabupaten/kota. Dalam hal ini peraturan zonasi merupakan ketentuan mengenai persyaratan pemanfaatan ruang dan ketentuan pengendaliannya dan disusun untuk setiap blok/zona peruntukan yang penetapan zonanya dalam rencana rinci tata ruang. Artinya, RDTR ini sangat penting untuk kabupaten/kota untuk dapat menentukan secara rinci mengenai zona-zona wilayah tentunya dengan persyaratan yang telah diatur. RDTR merupakan penjabaran kegiatan dengan memperhatikan keterkaitan antarkegiatan dalam kawasan fungsional agar tercipta lingkungan yang harmonis antara kegiatan utama dan kegiatan penunjang dalam kawasan fungsional tersebut.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Dosen *Planology* Institut Teknik Nasional Malang Jawa Timur, Bapak Ibnu mengatakan<sup>13</sup>:

“Batu bukannya tidak mempunyai RDTR, hanya saja RDTR tersebut masih dalam bentuk draft, karena belum mempunyai kekuatan hukum RDTR ini hanya sebagai ancangan. Maka dengan memberikan ijin untuk membangun suatu objek harus lewat RTRW tetapi kesesuaiannya lewat draft RDTR Lemahnya apabila tidak ada RDTR maka yang rinci tidak dapat dilihat, sehingga banyak perubahan dalam suatu kota tidak ketahuan. Karena RTRW yang sifatnya makro, maka dibutuhkan RDTR yang sifatnya mikro”

Pada gambar 1 Bapak Ibnu Sasongko menjelaskan bahwa didalam suatu kota terdapat kawasan, dimana kawasan itu sendiri mengatur secara umum yang terdapat dalam Peraturan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan bersifat makro. Apabila Peraturan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) sudah dikeluarkan maka dalam kawasan tersebut dapat dilihat zona-zona dan didalam zona-zona tersebut terdapat pula dilihat masing-masing kegiatannya. Inilah yang dianggap penting dalam RDTR karena sifatnya yang mikro dan lebih detail sehingga perkegiatan akan terlihat maka akan lebih ketat lagi. Misalnya seperti boleh atau tidak didalam kawasan permukiman terdapat kegiatan industri, hal seperti itulah

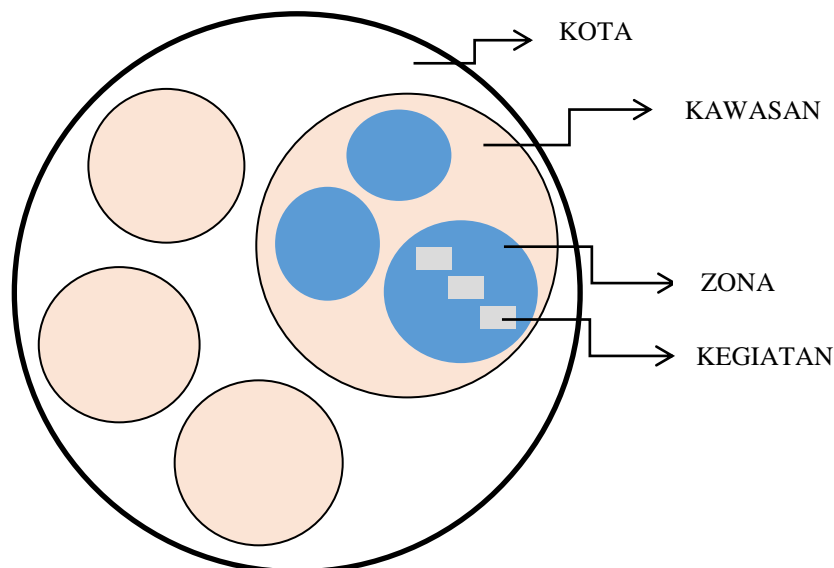
---

<sup>13</sup> Hasil wawancara dengan Dosen *Planology* ITN Malang.

yang aturannya terdapat dalam RDTR. Dengan demikian permasalahan alih fungsi lahan pun akan terminimalisir dengan adanya peraturan mengenai RDTR.

Gambar 1

Ilustrasi Kota dalam Tata Ruang



Sumber: *Data Primer, diolah, 2016.*

Status yang akan dihasilkan RDTR adalah Peraturan Daerah (Perda). Oleh karena itu pembahasannya harus lebih rinci dan pasti, sehingga mudah dalam implementasinya. RDTR juga harus memuat masukan dari masyarakat mengenai alokasi ruang apa yang dibutuhkan bagi kegiatan masyarakat. Mengingat RDTR sangat penting, Pemerintah Kota Batu harus segera melegalkan draft Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Apalagi Kota Batu sudah memiliki Peraturan Daerah RTRW. Hal penting lainnya dalam RDTR, pembangunan bisa menyesuaikan dengan RTRW dan RDTR sehingga RDTR dapat dijadikan pedoman atau pegangan bagi siapapun termasuk para investor yang akan membangun objek wisata di Kota Batu. Dengan adanya RDTR, maka arah pembangunan suatu kota atau kabupaten pun dapat lebih terarah. RDTR juga dapat mengantisipasi semakin meluasnya alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian di Kota Batu. Perlu di ingat bahwa sesuai dengan tugas dan fungsi, Pemerintah daerah khususnya dinas-dinas terkait menyelenggarakan fungsi perumusan kebijakan, pengendalian, pengevaluasian rencana strategis dan rencana kerja bidang perencanaan pembangunan daerah, penelitian, pengembangan, dan statistik dan juga melakukan pengendalian perencanaan pembangunan daerah untuk mengantisipasi penyimpangan terhadap pencapaian tujuan sesuai kebijakan pembangunan daerah serta menyelenggarakan pengkajian rekomendasi ijin di bidang pengembangan usaha sarana

pariwisata, usaha jasa pariwisata, objek, dan daya tarik wisata, serta rekreasi dan hiburan umum.

Mengingat rencana umum dan rencana rinci sangat penting maka Pemerintah Daerah harus segera melegalkan rencana rinci serta merumuskan kebijakan mengenai lahan perlindungan pangan berkelanjutan di daerah Kota Batu. Hal ini sangat berkaitan untuk menjaga dan memelihara ekosistem di Kota Batu. Terkait dengan hal itu rencana maka pentingnya sebuah regulasi mengenai perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Karena dalam kaitan ini, akan ditetapkan lahan pertanian pangan berkelanjutan di dalam dan di luar kawasan pertanian pangan berkelanjutan.

Adapun upaya lain yang dilakukan pemerintah daerah dalam melakukan upaya dengan cara penyuluhan dan sosialisasi melalui tokoh-tokoh masyarakat, namun penulis menganggap bahwa hal ini tentu tidak maksimal karena regulasi yang mengatur mengenai lahan pertanian belum ada untuk daerah Kota Batu. Dalam kenyatannya, banyak lahan pertanian berubah menjadi kawasan objek wisata. Karena kurangnya penegakan yang disiplin dari kebijakan RTRW serta tidak ada regulasi yang mengatur secara detail mengenai tata ruang di Kota Batu terlebih lagi dengan visi Sentra Pertanian Organik Berbasis Kepariwisata Internasional Kota Batu tidak mempunyai peraturan daerah mengenai lahan pertanian pangan berkelanjutan. Tentunya dengan visi sentra pertanian organik Kota Batu harus mempunyai regulasi mengenai lahan pertanian. Hal inilah yang merupakan salah satu penyebab kurang maksimalnya pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kota Batu.

Dengan demikian, tentunya Kabupaten/Kota tersebut akan melangkah pada tahapan selanjutnya dalam implementasi rencana tata ruang, yaitu penyusunan RDTR. Sesuai amanah dari Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, peraturan daerah tentang rencana rinci, dalam hal ini RDTR, harus disusun paling lambat tiga puluh enam bulan sejak ditetapkannya Perda RTRW. Seperti yang sudah kita ketahui bahwa, peraturan daerah Kota Batu tentang RTRW sudah dilegalkan sejak tahun 2011. Seharusnya peraturan daerah Kota Batu tentang RDTR sudah dilegalkan juga mengingat amanah dari Undang-Undang Penataan Ruang.

Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2010 menyatakan bahwa pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang. Jadi, apabila pengendalian pemanfaatan ruang belum dilakukan dengan maksimal maka Kota Batu belum dapat mewujudkan tertib tata ruang. Pasal 39 dari peraturan tersebut juga



menyatakan bahwa penyusunan dan penetapan rencana rinci tata ruang meliputi salah satunya ialah penyusunan dan penetapan rencana detail tata ruang (RDTR) untuk rencana tata ruang wilayah (RTRW) kabupaten/kota. Maka dari itu RDTR sangat dibutuhkan mengingat Kota Batu sudah mempunyai RTRW. Selanjutnya dengan peraturan yang sama pada Pasal 59 angka 4 bahwa rencana detail tata ruang harus sudah ditetapkan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan sejak penetapan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota. Apabila kita lihat pada peraturan daerah kota batu tentang RTRW dilegalkan pada tahun 2011, tentu saja jangka waktu 36 bulan sudah lewat. Artinya bahwa, pemerintah Kota Batu belum dapat dikatakan sebagai *good governance* karena pemerintah Kota Batu belum dapat mempertanggungjawabkan setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatannya kepada masyarakat atau rakyatnya.

Adapun hambatan lainnya yakni, petani yang menjual lahannya kepada pihak investor dengan alasan bahwa lahan tersebut berstatus hak milik, petani tersebut kurang memikirkan fungsi sosial dari suatu hak terutama hak atas tanah. Seperti yang sudah dijelaskan pada sub bab sebelumnya, Banyak petani yang menjual lahannya kepada pihak investor dengan alasan bahwa lahannya merupakan hak milik, sehingga petani tersebut mengesampingkan fungsi sosial dari lahan tersebut.

## **PENUTUP**

### **1. Kesimpulan**

- a. Pemerintah Kota Batu sudah melakukan pengendalian alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan pariwisata dengan melakukan upaya-upaya sebagai berikut:
  - a) Meningkatkan produktifitas panen dengan lahan yang terbatas dan memberikan sosialisasi cara bercocok tanam yang modern;
  - b) Sosialisasi kepada tokoh masyarakat mengenai lahan pertanian yang dapat di konversi dan yang tidak dapat dikonversi, sehingga para petani tidak asal menjual lahan pertanian kepada pihak pengusaha; dan
  - c) Melakukan Pengendalian dan pengawasan dengan melalui ijin berdasarkan Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batu dan Draft Rencana Detail Tata Ruang Kota Batu sebagai acuan.
- b. Adapun hambatan yang dialami Pemerintah Daerah dalam melakukan upaya-upaya tersebut ialah:

- a) Petani menganggap bahwa apabila ia sudah mempunyai sertifikat hak milik maka petani bebas dalam melakukan tindakan bahwa lahan pertanian disebut akan dijual atau tidak tanpa mempertimbangkan bahwa lahan tersebut merupakan lahan pertanian pangan berkelanjutan atau tidak;
- b) Pemerintah Daerah Kota Batu sulit menegakkan karena dalam melakukan masih menggunakan Draft RDTR, seperti yang kita ketahui sebelum Draft RDTR tersebut belum menjadi peraturan daerah maka Draft RDTR tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum; dan
- c) Hambatan selanjutnya bahwa Kota Batu belum mempunyai Peraturan Daerah tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

## 2. Saran

- a. Pemerintah Daerah Kota Batu seharusnya membangun kelembagaan dan sinergitas tata ruang untuk membenahi permasalahan mengenai alih fungsi lahan pertanian. Meningkatkan kerjasama pemerintah dengan beberapa stakeholder yang berhubungan dalam melaksanakan suatu kebijakan alih fungsi lahan dalam hal ini khususnya kebijakan mengenai penataan ruang kota tentunya dengan berbasis pada asas-asas pemerintahan yang baik. Mengingat sektor wisata cukup berperan besar untuk berkontribusi dalam pembangunan Kota Batu, tentunya hal ini dianggap serius. Sehingga pembangunan harus berdasarkan kawasan yang sudah diatur dalam rencana tata ruang wilayah dan pro terhadap lingkungan. Pemerintah Daerah Kota Batu harus membatasi konversi lahan sawah yang memiliki produktivitas tinggi, menyerap tenaga kerja pertanian tinggi, dan mempunyai fungsi lingkungan tinggi. Membatasi luas lahan yang dikonversi di setiap kabupaten/kota yang mengacu pada kemampuan pengadaan pangan mandiri. Menetapkan Kawasan Pangan Abadi yang tidak boleh dikonversi, dengan pemberian insentif bagi pemilik lahan dan pemerintah daerah setempat.
- b. Instrumen yang dapat digunakan untuk perlindungan dan pengendalian lahan sawah dengan melalui instrumen yuridis yang berupa peraturan perundang-undangan yang mengikat disertai dengan sanksi. Selanjutnya, Instrumen insentif dan disinsentif bagi pemilik lahan sawah dan pemerintah daerah setempat. Lalu, engalokasian dana dekonsentrasi untuk mendorong pemerintah daerah dalam mengendalikan konversi lahan pertanian terutama sawah. Dan yang terakhir instrumen Rencana Tata Ruang

Wilayah (RTRW) dan perizinan lokasi. Hendaknya Pemerintah Daerah Kota Batu segera mungkin untuk merealisasikan hasil pemetaan lahan pertanian pangan berkelanjutan serta melegalkan draft RDTR Kota Batu. Sehingga Pemerintah Kota Batu dapat mempertegas dalam hal penolakan permohonan izin alih fungsi lahan pertanian yang diajukan oleh pihak investor.

## **DAFTAR BACAAN**

### **Buku**

Koeswahyono, Imam, *Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang di- Indonesia*, UB Press, Malang, 2012.

Soetoprawiro, Koerniatmanto, *Pengantar Hukum pertanian*, Gapperindo, Jakarta, 2013.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 1960 No. 104. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) No. 2043.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 149. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5068.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059.