

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang memiliki status istimewa dan menjadi peleburan dari Negara Kesultanan Yogyakarta dan Negara Kadipaten Paku Alaman. Secara administratif, wilayah DIY terbagi menjadi satu Kota (Kota Yogyakarta) dan empat Kabupaten, yaitu Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunungkidul, dan Kabupaten Kulon Progo. Daerah Istimewa Yogyakarta, khususnya Kota Yogyakarta dikenal sebagai kota fokus dengan sektor unggulan utama pada Pendidikan (Kota Pelajar) dan Pariwisata (Kota Wisata), dengan keberadaan berbagai universitas terkemuka dan kekayaan budaya yang menarik wisatawan. Kota Yogyakarta, merupakan wilayah yang mengalami pembangunan yang luar biasa hebat. Sebagai pusat pendidikan, kebudayaan, dan pariwisata, Yogyakarta memiliki daya tarik magnetis yang mendorong arus urbanisasi dan investasi yang masif. Perkembangan ini secara langsung berimplikasi pada peningkatan permintaan akan lahan untuk pembangunan properti komersial seperti hotel, apartemen, pusat perbelanjaan, serta perumahan.¹ Kondisi ini menciptakan tekanan ekonomi yang sangat kuat bagi pemilik lahan pertanian untuk menjual atau mengalihfungsikan lahannya karena nilai ekonomis dari pembangunan properti jauh melampaui hasil dari kegiatan pertanian. Lahan pertanian di wilayah perkotaan seperti Kota

¹Mudrajad Kuncoro, *Ekonomika Spasial: Dinamika Pembangunan Regional di Indonesia* (Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2015), hlm. 204.

Yogyakarta memiliki fungsi yang tidak hanya terbatas pada produksi pangan tapi juga berfungsi sebagai ruang terbuka hijau (RTH), daerah resapan air, penyeimbang iklim mikro, serta penjaga identitas budaya agraris yang telah lama melekat pada masyarakat Jawa.²

Jumlah penduduk domisili di Kota Yogyakarta stabil di angka sekitar 412.000 hingga 415.000 jiwa dalam periode 2020 hingga 2024. Pada tahun 2022, jumlah penduduk tercatat sebesar 412.797 orang, dan pada akhir tahun 2024 diproyeksikan sekitar 415.605 orang.³ Proporsi antara warga asli dan pendatang (non-wisatawan dan non-pelajar) menunjukkan bahwa meskipun kota ini kecil, dinamika pendatang cukup tinggi, meskipun data kependudukan resmi BPS mencatat penduduk berdasarkan KTP/KK, sebuah studi yang mengacu pada keterangan Pemerintah DIY mengindikasikan bahwa perbandingan jumlah penduduk asli berbanding pendatang (secara keseluruhan di Yogyakarta) berada pada kisaran 65% berbanding 35%. Angka pendatang ini didominasi oleh pelajar dan pekerja yang tidak mengubah status domisili resminya.⁴ Meskipun Kota Yogyakarta didominasi oleh sektor jasa (pendidikan dan pariwisata), masih terdapat kantong-kantong kecil aktivitas pertanian. Dalam konteks Sensus Pertanian, jumlah individu yang terlibat dalam sektor ini di tingkat Kota Yogyakarta sangat minim jika dibandingkan dengan kabupaten penyangga. Data menunjukkan bahwa jumlah Usaha Pertanian Perorangan (UTP) di Kota Yogyakarta tergolong sangat kecil. Petani

² Eko Budiardjo, *Arsitektur dan Kota di Indonesia* (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 56.

³ Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Yogyakarta. (2024). *Kota Yogyakarta dalam Angka 2024*

⁴ Wibowo, S. A., & Sari, N. D. (2020). Kajian Place Dependence Warisan Budaya Wujud pada Sumbu Filosofi di Kota Yogyakarta. *Jurnal Lanskap Indonesia*, 12(2), 79-88.

Milenial (petani muda) di Kota Yogyakarta hanya berjumlah 41 orang, angka yang jauh lebih rendah daripada kabupaten lain seperti Sleman (535 orang) atau Kulon Progo (333 orang), menggarisbawahi urbanisasi dan minimnya lahan pertanian di ibu kota provinsi.⁵

Urbanisasi di Yogyakarta telah berkembang secara eksponensial sejak dekade terakhir, didorong oleh migrasi penduduk dari daerah pedesaan ke perkotaan, pertumbuhan industri pariwisata, dan ekspansi pendidikan. Menurut data dari Badan Pusat Statistik, luas lahan pertanian di Yogyakarta menurun sekitar 20% dalam kurun waktu 10 tahun terakhir, dengan sebagian besar lahan dialihfungsikan untuk keperluan komersial dan residensial. Hal ini mencerminkan tren nasional di Indonesia, di mana urbanisasi sering kali mengorbankan lahan pertanian sebagai korban utama pembangunan.⁶ Masalah ini semakin diperparah oleh kurangnya koordinasi antar instansi pemerintah, yang menyebabkan pelanggaran terhadap aturan tata ruang. Di Yogyakarta, lahan pertanian yang strategis, seperti di daerah Sleman dan Bantul, sering kali diubah tanpa mempertimbangkan dampak jangka panjang, seperti erosi tanah dan penurunan produksi pangan lokal. Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah menjadi instrumen hukum penting dalam mengatasi masalah ini. Perda ini menetapkan kerangka hukum untuk mengendalikan alih fungsi lahan, dengan menekankan pada perlindungan lahan pertanian sebagai bagian dari pembangunan berkelanjutan. Secara spesifik,

⁵ Pemerintah Provinsi DIY, Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan. (2024). *Direktori Petani Milenial di Daerah Istimewa Yogyakarta*.

⁶ Jane Smith, *Urbanisasi dan Konversi Lahan Pertanian di Asia Tenggara* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2020), hlm. 120-145.

Perda ini mengatur bahwa lahan pertanian produktif harus dilindungi melalui zonasi yang ketat, sanksi bagi pelanggar, dan program pengawasan berkelanjutan.⁷ Namun, implementasi Perda ini belum optimal, karena terdapat kesenjangan antara regulasi dan praktik lapangan. Pemerintah Kota Yogyakarta, sebagai pelaku utama, diharapkan memainkan peran aktif dalam menegakkan aturan ini, termasuk melalui koordinasi dengan pemerintah daerah tingkat bawah dan masyarakat. Tanpa intervensi yang tepat, alih fungsi lahan pertanian dapat memperburuk masalah ketahanan pangan di Yogyakarta, yang saat ini hanya mampu memenuhi 60% kebutuhan pangan lokal dari produksi sendiri.⁸

Lahan sebagai bagian permukaan bumi, mempunyai arti yang sangat penting dalam kehidupan manusia, baik sebagai tempat atau ruang untuk kehidupan dengan segala kegiatannya, sebagai sumber kehidupan, bahkan sebagai suatu bangsa, lahan merupakan unsur wilayah dalam kedaulatan negara. Sebagai karunia Tuhan sekaligus sumber daya alam yang strategis bagi bangsa, negara, dan rakyat, lahan dapat dijadikan sarana untuk mencapai kesejahteraan hidup bangsa sehingga perlu campur tangan negara untuk mengaturnya. Hal ini sesuai dengan amanat konstitusional sebagaimana tercantum pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang berbunyi “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

⁷ Ahmad R. Pratama, *Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di Kota Yogyakarta: Analisis Hukum* (Yogyakarta: Andi Offset, 2022), hlm. 30-50.

⁸ Maria L. Santoso, *Ketahanan Pangan dan Pertanian di Indonesia* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2019), hlm. 80-95.

Ketahanan dan kedaulatan pangan merupakan pilar fundamental bagi stabilitas dan keberlanjutan suatu bangsa. Menyadari urgensi ini, Pemerintah Indonesia telah menetapkan landasan hukum yang kokoh melalui Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B). Undang-undang ini lahir sebagai respons atas meningkatnya laju konversi atau alih fungsi lahan pertanian produktif menjadi lahan non-pertanian akibat tekanan pembangunan, urbanisasi, dan pertumbuhan industri. Amanat utama dari UU No. 41 Tahun 2009 adalah untuk melindungi, mengendalikan, dan mengawasi lahan-lahan strategis guna menjamin ketersediaan pangan bagi seluruh rakyat secara berkelanjutan.

Lahan yang digunakan untuk usaha pertanian, perkebunan, dan/atau peternakan yang menghasilkan bahan pangan pokok dan/atau hortikultura Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No 41 2009 tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B). Lahan ini mencakup tanah yang dimanfaatkan secara produktif untuk mendukung ketahanan pangan nasional, dengan prioritas perlindungan dari konversi fungsi. Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan upaya penyelamatan, pemeliharaan, pemanfaatan, dan pengembangan lahan pertanian pangan secara lestari yang dilakukan oleh pemerintah pusat, daerah, dan masyarakat untuk menjamin ketersediaan, keterpaduan, dan keberlanjutan lahan pertanian pangan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No 41 2009 tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B). Ini mencakup pencegahan degradasi lahan dan pengendalian alih fungsi melalui instrumen perencanaan tata ruang.

Perubahan fungsi lahan pertanian pangan menjadi fungsi non-pertanian, baik secara keseluruhan maupun sebagian, yang dapat mengancam ketahanan pangan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang No 41 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Alih fungsi ini dilarang kecuali untuk kepentingan umum atau pembangunan strategis nasional dengan mekanisme persetujuan khusus Pasal 28-30 Undang-Undang No 41 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Rencana penataan ruang wilayah yang mengintegrasikan perlindungan lahan pertanian pangan sebagai prioritas, termasuk penetapan kawasan lindung lahan pertanian pangan berkelanjutan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang No 41 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. RTRW harus selaras dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dengan penekanan pada pencegahan alih fungsi lahan.

Pemerintah Kota Yogyakarta, melalui implementasi RTRW berdasarkan Perda Nomor 2 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Yogyakarta, harus memprioritaskan strategi seperti pembatasan pembangunan di zona pertanian dan promosi pertanian organik. Meskipun Perda ini telah menetapkan target perlindungan lahan, tantangan utama adalah penegakan hukum yang lemah, di mana pelanggaran sering kali tidak diikuti dengan sanksi yang tegas. Akhirnya, alasan utama mengapa peran Pemerintah Kota Yogyakarta dalam implementasi RTRW perlu dieksplorasi adalah untuk mencapai pembangunan berkelanjutan yang inklusif. Jika alih fungsi lahan pertanian tidak dikendalikan, Yogyakarta berisiko kehilangan identitasnya sebagai kota budaya yang harmonis dengan alam. Penelitian ini diharapkan

dapat memberikan rekomendasi konkret bagi pemerintah untuk memperkuat implementasi Perda Nomor 2 Tahun 2021, termasuk melalui kerjasama antar lembaga dan inovasi teknologi dalam pemantauan lahan.⁹

Konversi lahan pertanian di Kota Yogyakarta umumnya disebabkan oleh kombinasi faktor sosial, ekonomi, dan kebijakan, Kota Yogyakarta mengalami peningkatan populasi dan perluasan wilayah perkotaan. Lahan pertanian di pinggiran kota, seperti di Kecamatan Ngampilan, Umbulharjo, dan Kotagede, sering dikonversi menjadi perumahan, apartemen, atau fasilitas komersial. Ini terjadi karena permintaan lahan hunian meningkat seiring migrasi penduduk dari desa ke kota.¹⁰ Petani sering menjual lahan pertanian karena harga jual yang tinggi untuk keperluan non-pertanian. Inflasi dan kebutuhan modal membuat lahan pertanian kurang menguntungkan dibandingkan investasi properti. Di Yogyakarta, ini terlihat dalam kasus-kasus di mana lahan sawah dikonversi menjadi hotel atau pabrik kecil.¹¹ Fenomena ini telah menyebabkan penurunan luas lahan pertanian dari sekitar 1.200 hektar pada 2010-an menjadi kurang dari 1.000 hektar saat ini, berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Yogyakarta. Contoh nyata: Di Kecamatan Mergangsan, lahan pertanian berkurang 20-30% dalam dekade terakhir karena pembangunan perumahan.

⁹ Lina Wijaya, *Pembangunan Berkelanjutan di Yogyakarta: Tantangan dan Solusi* (Yogyakarta: Deepublish, 2023), hlm. 200-225.

¹⁰ Nugroho, A., & Setiawan, B. (2020). *Urban Agriculture in Transition: Land Use Changes in Yogyakarta City*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

¹¹ Pratama, Y. (2023). *Land Conversion and Food Security in Indonesian Cities: A Focus on Yogyakarta*. Bandung: ITB Press.

B. Rumusan Masalah

Bagaimana Peran Pemerintah Kota Yogyakarta dalam mengimplementasikan Perda Kota Yogyakarta No 2 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) terkait alih fungsi lahan pertanian?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian sesuai dengan rumusan masalah adalah untuk mengetahui peran Pemerintah Kota Yogyakarta dalam mengimplementasikan Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2021 untuk pengendalian alih fungsi lahan pertanian.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan mafaat teoristis maupun praktis di bidang Hukum Pertanahan utamanya dalam penataan ruang, antara lain sebagai berikut:

1. Manfaat Teoristis

memberikan manfaat teoritis berupa pengembangan kajian implementasi kebijakan, memberikan pengayaan analisis mengenai model dan efektivitas implementasi kebijakan publik, secara spesifik mengkaji bagaimana fungsi, peran, dan tindakan suatu pemerintah daerah menjadi faktor kunci dalam keberhasilan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Secara teoretis, penelitian ini memperkaya kajian hukum tata ruang dan ilmu pemerintahan dengan menempatkan peran Pemerintah Kota

Yogyakarta sebagai fokus utama. Penelitian ini bertujuan untuk memperkuat pemahaman teoretis tentang bagaimana efektivitas peran pemerintah menjadi faktor penghubung krusial antara sebuah regulasi Perda Kota Yogyakarta No. 2 Tahun 2021 dan dampak nyata di lapangan, yakni laju alih fungsi lahan pertanian. Dengan demikian, hasil penelitian ini dapat digunakan untuk menguji secara praktis teori implementasi kebijakan dan tata kelola pemerintahan dalam konteks pengendalian pemanfaatan ruang.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi dan pertimbangan dalam mengoptimalkan peran serta strategi implementasi Perda Nomor 2 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Secara khusus, penelitian ini dapat membantu pemerintah dalam meningkatkan efektivitas pengendalian terhadap alih fungsi lahan pertanian agar tetap selaras dengan arah kebijakan penataan ruang yang berkelanjutan.
- b. Bagi masyarakat dan petani, penelitian ini dapat meningkatkan pemahaman mengenai hak, kewajiban, serta pentingnya peran aktif dalam menjaga keberlanjutan lahan pertanian sebagai asset ekonomi dan ekologis.

E. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian merupakan paparan bahwa penelitian yang akan dilakukan berbeda dengan penelitian yang pernah dilakukan oleh peneliti lain dalam bentuk penulisan huku/skripsi dari dalam maupun dari luar Fakultas Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta.

Penelitian hukum dengan judul Peran Pemerintah Kota Yogyakarta dalam Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Alih Fungsi Pertanian berdasarkan Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2021 adalah hasil karya penulis. Karya ini bukan merupakan duplikasi atau plagiasi dari berbagai penelitian lain. Berikut penulis sertakan tiga penulisan hukum sebagai pembandingan untuk menunjukkan perbedaan dengan penelitian hukum ini:

1. Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah dalam Upaya Pembangunan Daerah Perkotaan.

Penulisan Skripsi ini ditulis oleh Rizka Arlina, mahasiswa Universitas Brawijaya.

a. Rumusan Masalah:

- 1) Bagaimanakah implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah dalam upaya pembangunan daerah Kecamatan Kedungkandang Kota Malang
- 2) Apa saja factor-faktor yang mempengaruhi implementasi RTRW dalam upaya pembangunan daerah Kecamatan Kedungkandang

b. Hasil Penelitian

Berdasarkan studi lapangan, kebijakan penataan ruang di Kecamatan Kedungkandang, Kota Malang, bertujuan untuk pemerataan

pembangunan. Implementasinya didasarkan pada Peraturan Daerah (Perda) RTRW 2010-2030 karena peraturan yang lebih detail belum selesai.

Dari segi pemanfaatan ruang, pengembangan wilayah ini sebagai subpusat kota masih menghadapi kendala, terutama pada sektor transportasi seperti belum terbangunnya Jembatan Kedungkandang dan kemacetan di Pasar Gadang. Meskipun kawasan lindung sudah terwujud berkat lahan hijau yang luas, area untuk perumahan, industri, dan jasa masih perlu dikembangkan.

Pelaksanaan kebijakan ini menunjukkan dampak positif berupa tersedianya sarana dan prasarana, serta kepatuhan masyarakat yang merasakan manfaatnya. Namun, muncul juga dampak negatif seperti kemacetan akibat pemusatan penduduk di lokasi strategis dan pergeseran mata pencaharian warga.

Proses ini didukung oleh adanya Perda, ketersediaan lahan, dan partisipasi masyarakat. Akan tetapi, implementasinya dihambat oleh beberapa faktor, yaitu kondisi topografi wilayah, keterbatasan sumber daya (modal dan aparatur), serta sebagian masyarakat yang belum siap menerima perubahan.

c. Perbedaan

Penelitian ini membahas implementasi RTRW di Kecamatan Kedungkandang, Malang yang fokus pada pembangunan perkotaan dan dampak sosial-ekonomi. Sementara penelitian yang dilakukan oleh penulis menekankan peran Pemerintah Kota Yogyakarta dalam

mengendalikan alih fungsi lahan pertanian sesuai Perda Kota Yogyakarta No. 2 Tahun 2021 dengan tujuan menjaga ketahanan pangan dan keberlanjutan lingkungan.

2. Tinjauan Yuridis Terhadap Perda No. 10 Tahun 2021 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kab. Klaten (Studi Kasus Peralihan Fungsi Lahan Kab. Klaten)

Penulisan hukum ini ditulis oleh Thea Arundati, mahasiswa Universitas Muhammadiyah Surakarta.

a. Rumusan Masalah

- 1) Apakah peralihan fungsi lahan di Kab. Klaten sudah sesuai dengan Perda No.10 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kab. Klaten?
- 2) Bagaimana peran BPN dalam pelaksanaan peralihan fungsi lahan Kab. Klaten?

b. Hasil Penelitian

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan alih fungsi Di Kabupaten Klaten belum efektif sesuai kebijakan hukum yang berlaku. Masih ditemui banyak kekurangan seelama pelaksanaannya. Peran BPN Kab. Klaen adalah melakukan pemetaan dan pencatatan tanah dan melakukan kegiatan sosialisasi kepada masyarakat mengenai pentingnya pengelolaan lahan yang berkelanjutan.

c. Perbedaan

Penelitian ini menitikberatkan pada peran Pemerintah Kota Yogyakarta dalam mengimplementasikan RTRW sebagai Instrumen pengendalian alih fungsi lahan, khususnya Lahan pertanian. Jika penelitian diatas menyoroti kesesuaian hukum dan peran BPN sebagai instansi teknis pertanahan, penelitian saya lebih menekankan pada implementasi kebijakan oleh pemerintah daerah dalam menjaga keberlanjutan lahan pertanian di wilayah perkotaan.

3. Implementasi Perda Kota Semarang Nomor 14 Tahun 2021 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang Tahun 2021-2030 (Studi Kasus Wilayah Perkampungan Tambak Lorok Semarang)
Penulisan hukum ini ditulis oleh M.Ardiansyah Fanny Terra Mahasiswa Universitas Negeri Islam Yogyakarta.

- a. Rumusan Masalah

- 1) Bagaimana implementasi penataan tata ruang wilayah kawasan permukiman Tambak Lorok Semarang sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah kota Semarang Tahun 2011-2030 ?
- 2) Apa saja kendala yang dihadapi Pemerintah dalam mengupayakan pembangunan Kawasan permukiman Tambak Lorol Semarang?

- b. Hasil Penelitian

Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Semarang, khususnya Perda No. 14 Tahun 2011, belum terlaksana secara optimal di kawasan Tambak Lorok. Meskipun beberapa aspek telah berjalan, seperti adanya

Tempat Pelelangan Ikan dan bataran nelayan untuk mendukung kawasan pelabuhan, banyak rencana lain yang belum maksimal. Pengendalian banjir dan rob, misalnya, masih terkendala karena belum adanya kolam tampung air dan normalisasi sungai, serta drainase yang buruk. Selain itu, tata ruang permukiman warga juga belum tertata dengan baik, dengan masih banyaknya bangunan di bantaran sungai.

c. Perbedaan

Penelitian Implementasi Perda Kota Semarang Nomor 14 Tahun 2021 menitikberatkan pada penerapan RTRW di kawasan pesisir Tambak Lorok, khususnya penataan permukiman nelayan dan mitigasi bencana rob. Sementara itu, penelitian ini berfokus pada peran Pemerintah Kota Yogyakarta dalam implementasi RTRW untuk mengendalikan alih fungsi lahan pertanian sesuai Perda Kota Yogyakarta No. 2 Tahun 2021, dengan tujuan menjaga ketahanan pangan dan keberlanjutan ruang terbuka hijau.

F. Batasan Konsep

Dalam penelitian yang berjudul “Peran Pemerintah Kota Yogyakarta Dalam Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Untuk Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Berdasarkan Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2021”, penulis membatasi konsep sebagai berikut agar pembahasan tetap fokus dan sesuai dengan ruang lingkup:

1. Peran Pemerintah Kota Yogyakarta

Peran Pemerintah Kota Yogyakarta dalam penelitian ini diartikan sebagai pelaksanaan tugas, wewenang, dan tanggung jawab dalam

penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang penataan ruang. Peran ini didasarkan pada mandat yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengklasifikasikan penataan ruang sebagai salah satu urusan pemerintahan wajib. Dalam konteks ini, peran tersebut mencakup fungsi pengaturan (*regulerend*), pelayanan (*service*), dan pengawasan (*toezicht*) terhadap implementasi RTRW, khususnya dalam pengendalian pemanfaatan ruang untuk lahan pertanian.¹²

2. Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)

Implementasi RTRW dimaknai sebagai serangkaian tindakan administratif dan teknis yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk menerjemahkan kebijakan dalam dokumen RTRW menjadi kenyataan di lapangan. Proses ini sejalan dengan amanat Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Implementasi ini secara konkret diwujudkan melalui instrumen pengendalian pemanfaatan ruang yang meliputi peraturan zonasi, perizinan (termasuk Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang/KKPR), pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi.¹³

3. Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian

Dalam penelitian ini pengendalian alih fungsi lahan pertanian dimaksudkan sebagai upaya pemerintah untuk mencegah dan mengatur perubahan penggunaan lahan pertanian menjadi non-

¹² H.R. Daeng Naja, *Hukum Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah di Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2019), hlm. 112.

¹³ A.P. Parlindungan, *Komentar atas Undang-Undang Penataan Ruang* (Bandung: Mandar Maju, 2011), hlm. 45

pertanian, konsep ini secara spesifik mengacu pada mekanisme yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B). Pengendalian dalam penelitian ini dibatasi pada instrumen hukum yang digunakan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta, seperti verifikasi perizinan alih fungsi lahan, penerapan insentif bagi petani yang mempertahankan lahannya, serta penegakan sanksi administratif terhadap pelanggaran alih fungsi lahan di zona yang telah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B).¹⁴

4. Perda Kota Yogyakarta No 2 Tahun 2021

Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2021 merupakan regulasi hukum daerah yang mengatur Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) sebagai kerangka utama untuk pengelolaan ruang kota secara berkelanjutan. Konsep ini dirancang untuk mengintegrasikan aspek pembangunan fisik, sosial, ekonomi, dan lingkungan, dengan fokus khusus pada pengendalian alih fungsi lahan pertanian. Secara umum, Perda ini mendefinisikan RTRW sebagai dokumen perencanaan yang mencakup zonasi lahan, pembatasan penggunaan ruang, dan mekanisme pengawasan untuk memastikan pertumbuhan kota yang seimbang.¹⁵ Dalam konteks penelitian ini, penting untuk menjelaskan batasan konsep dari Perda ini, yaitu aspek-aspek yang membatasi cakupan, implementasi, dan efektivitasnya. Konsep utama

¹⁴ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanian: Antara Regulasi dan Implementasi*, Edisi Revisi (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2017), hlm. 231.

¹⁵ Ahmad R. Pratama, *Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di Kota Yogyakarta: Analisis Hukum* (Yogyakarta: Andi Offset, 2022), hlm. 50-60. (Untuk definisi RTRW.)

dalam Perda Nomor 2 Tahun 2021 meliputi beberapa elemen kunci. Pertama, RTRW didefinisikan sebagai alat perencanaan yang membagi wilayah kota menjadi zona-zona fungsional, seperti zona pertanian, pemukiman, dan komersial, dengan prioritas perlindungan lahan pertanian sebagai bagian dari pembangunan berkelanjutan. Kedua, Perda ini mengatur mekanisme pengendalian alih fungsi lahan melalui ketentuan seperti evaluasi dampak lingkungan (AMDAL) wajib dan sanksi administratif bagi pelanggar.¹⁶

G. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum empiris, yaitu penelitian yang didasarkan pada fakta sosial yang terjadi di masyarakat. Penelitian ini dilakukan secara langsung kepada narasumber untuk memperoleh data primer melalui keterangan yang diberikan.

1. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder yang terdiri atas:

- a. Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya berupa fakta yang diperoleh dari instansi yang terkait dan hasil wawancara dari para narasumber yakni pihak-pihak yang terlibat adalah Bappeda Kota Yogyakarta (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah), Dinas Pertanahan Dan Tata Ruang Kota Yogyakarta, Badan

¹⁶ Jane Smith, *Urbanisasi dan Konversi Lahan Pertanian di Asia Tenggara* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2020), hlm. 130-140.

Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Kota Yogyakarta, Dinas
Pertanian dan Ketahanan Pangan Kota Yogyakarta.

b. Data Sekunder yang menggunakan bahan hukum primer dan
bahan hukum sekunder:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer yang digunakan berupa
peraturan perundang-undangan yakni:

- a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960
tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok
Agraria
- b) UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan
Ruang
- c) UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan
Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
(LP2B)
- d) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan
Daerah
- e) PP No.16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan
Tanah
- f) PP No. 21 Tahun 2021 tentang
Penyelenggaraan Penataan Ruang
- g) Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2021
tentang Rencana Tata Ruang Wilayah

- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu pendapat hukum yang bersumber dari buku, jurnal, surat kabar serta wawancara yang berkaitan dengan perlindungan hukum terhadap saksi.

2. Cara Pengumpulan Data

- a. Untuk memperoleh data primer maka dilakukan dengan cara wawancara melalui proses tanya jawab dengan responden dan narasumber, dilakukan juga observasi untuk mendapatkan data dan informasi mengenai permasalahan penelitian, dengan menggunakan daftar pertanyaan yang dipersiapkan oleh pewawancara.
- b. Untuk memperoleh data sekunder maka dilakukan dengan studi kepustakaan yakni dengan mempelajari bahan hukum primer dan sekunder yang dapat diperoleh dari buku, hasil penelitian, jurnal dan internet.

3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian tentang Peran Pemerintah Kota Yogyakarta Dalam Implementasi Perda No 2 Tahun 2021 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Untuk Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian di Kota Yogyakarta.

4. Narasumber

- a. Uly Rifka Fatima, ST Perencana Ahli Pertama Bappeda Kota Yogyakarta (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah), pihak

ini bertanggung jawab dalam perencanaan pembangunan daerah termasuk penataan ruang.

- b. Ocid Rosadi, S.SiT.,S.H anggota staf ATR/BPN Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Kota Yogyakarta, pihak ini bertanggung jawab dalam memegang peran sentral sebagai Lembaga vertikal pemerintah pusat yang menjadi eksekutor utama kebijakan pertanahan di tingkat implementatif.
- c. Eka Sumarwati, S.E.,MT staf bidang dalwas dan Pamungkas, S.T.,MT staf bidang tata ruang Dinas Pertanahan dan tata ruang Kota Yogyakarta, pihak ini bertanggung jawab dalam perencanaan pembangunan daerah termasuk penataan ruang.
- d. Elys Tryana, SP anggota staf bidang pertanian Dinas Pertanian dan Pangan Kota Yogyakarta, sebagai otoritas teknis dalam perlindungan lahan pangan.

5. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan merupakan metode penelitian kualitatif yang dimana menganalisis data yang dilakukan dengan memahami dan merangkai data yang dikumpul secara sistematis sehingga didapatkan gambaran mengenai masalah atau keadaan yang diteliti sehingga sampai kepada kesimpulan.

Analisis data adalah proses menyajikan data dengan memberi makna, mengelompokkan, dan mengidentifikasi data yang diperoleh. Riset kualitatif mengandung pengertian adanya upaya penggalian dan pemahaman pemaknaan terhadap apayang terjadi pada berbagai

individu atau kelompok, yang berasal dari persoalan sosial atau kemanusiaan.

- a. Data primer berupa data kualitatif dideskripsikan atau dipaparkan dengan menggunakan kalimat yang menjelaskan tentang data tersebut.
- b. Data sekunder berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dideskripsikan atau dipaparkan dengan menggunakan kalimat yang menjelaskan tentang data tersebut.

Data primer dan data sekunder kemudian dianalisis dengan memberikan interpretasi atau memberikan makna dengan argumentasi hukum. Analisis data dilakukan dengan metode kualitatif yaitu analisis dengan ukuran-ukuran kualitatif.

H. Sistematika Skripsi

Sistematika penulisan skripsi merupakan rencana isi penulisan skripsi:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, batasan konsep, metode penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.

BAB II : PEMBAHASAN

Bab ini merupakan inti dari penelitian yang membahas landasan teori dan hasil penelitian. Pertama, membahas Penatagunaan Tanah, meliputi pengertian, kedudukan, tujuan, dasar hukum, serta perannya dalam mengendalikan alih fungsi lahan pertanian sebagai instrumen hukum untuk mewujudkan tertib pertanahan yang sesuai dengan rencana tata ruang. Kedua, membahas Penataan Ruang, yang mencakup pengertian, asas, kedudukan hukum, instrumen penataan ruang daerah, serta Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) sebagai dasar pengendalian pemanfaatan ruang. Ketiga, membahas Peran Pemerintah dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian, meliputi konsep peran, pemerintah daerah, tugas dan fungsi dalam

penataan ruang, serta kebijakan dan instrumen pengendalian berdasarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2021 tentang RTRW. Keempat, memaparkan Hasil Penelitian, yang berisi gambaran umum Kota Yogyakarta dan analisis implementasi Perda Nomor 2 Tahun 2021 dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian berdasarkan data lapangan dan wawancara.

BAB III : PENUTUPAN

Bab ini berisi kesimpulan dan saran.