

# TATA GUNA LAHAN DAN PERTUMBUHAN KAWASAN

## Pengantar Perencanaan Wilayah dan Kota

---

**Johannes Parlindungan**

Disampaikan dalam Mata Kuliah Pengantar PWK  
Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota, Fakultas Teknik, Universitas Brawijaya

---

### PENGERTIAN DAN KONSEP

Lahan berbeda dengan tanah. Istilah **tanah** lebih mengarah pada tubuh tanah (*soil*) dan materi tanah (*materials*) yang menekankan pada sifat fisik tanah secara kimiawi dan organik (Sadyohutomo, 2006: 8). Sementara itu **lahan** lebih dikaitkan pada unsur pemanfaatan / peruntukan / penggunaan dari bentang tanah dalam hal ini dipahami sebagai **ruang**. Dengan demikian, bila coba didefinisikan, penatagunaan lahan adalah upaya atau hasil upaya mengatur penggunaan tanah yg rasional, dan serasi [UPA60]; penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yg berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah; melalui pengaturan kelembagaan yg terkait dg pemanfaatan tanah sbg satu kesatuan sistem utk kepentingan masyarakat secara adil. Dengan memahami **ruang** sebagai wadah yang meliputi ruang darat, laut dan udara termasuk di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah (UU no. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang), maka peranan penatagunaan lahan menjadi sangat penting, tidak hanya sebagai ruang fungsional tempat berlangsungnya aktivitas tetapi juga secara politik sebagai wujud teritori atau wilayah kedaulatan.

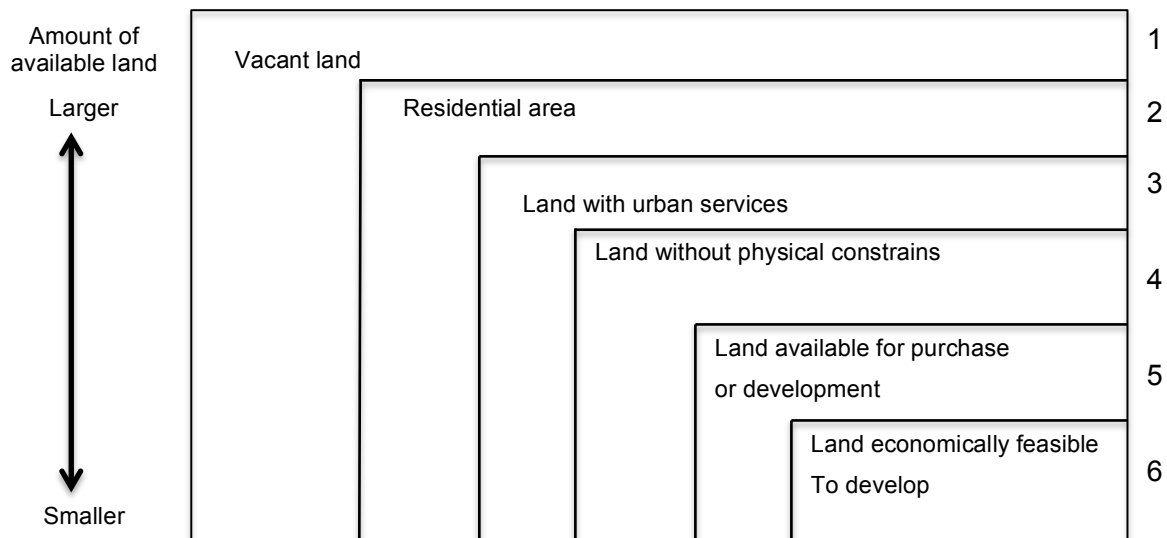
Lahan adalah objek yang sangat penting karena merupakan *input* sekaligus produk dari proses perencanaan (Kaiser *et al*, 1995:196). Disebut *input* karena lahan merupakan modal dasar pembentukan ruang. Lahan merupakan wadah dari aktivitas yang memiliki nilai ekonomi yang penting dalam pembentukan permukiman yang dengan aktivitas yang kompleks. Sementara itu, lahan disebut sebagai produk karena kegiatan perencanaan menghasilkan suatu set sistem tata ruang dan pengelolaannya dimana lahan yang tertata adalah bagian di dalamnya. Disamping kegunaan lahan dalam menunjang kehidupan manusia dan komunitasnya, harus dipahami pula bahwa lahan juga memiliki kerawanan bencana yang dapat terjadi secara alamiah maupun karena kesalahan dalam penggunaan lahan.

Kaiser *et al* (1995: 196) menguraikan beberapa perspektif yang harus diperhatikan dalam memahami penggunaan lahan (*land use*), antara lain :

1. Lahan adalah ruang fungsional yang diperuntukkan untuk mewadahi beragam penggunaan. Dalam perspektif ini lahan mengakomodasi pertumbuhan kawasan yang didorong oleh pertumbuhan penduduk dan ekspansi ekonomi. Meningkatnya jumlah penduduk dan ekspansi ekonomi meningkatkan kompleksitas fungsi kawasan, sebagai contoh: kawasan pedesaan dengan penduduk relatif sedikit hanya didominasi kegiatan agraria dan beberapa fungsi pendukung agraria (koperasi, perdagangan bibit dan obat-obatan, dan lain-lain) serta fungsi pendukung permukiman (puskesmas, sekolah dasar sampai menengah, dan lain sebagainya).

Bandingkan dengan kawasan perkotaan sebagai pusat kegiatan ekonomi dan jasa, dimana pada kawasan ini populasi penduduk sangat tinggi yang mendorong efisiensi penggunaan lahan untuk bermacam kegiatan ekonomi. Kegiatan agraria yang membutuhkan lahan luas semakin sedikit (bahkan mungkin tidak ada), digantikan oleh kawasan industri, pusat-pusat perdagangan, pendidikan dan perkotaan yang cakupan layanan (operasinya) membawahi beberapa desa di sekitarnya. Dengan demikian, kawasan perkotaan memiliki kompleksitas yang lebih tinggi daripada desa dimana ada beberapa fungsi pendukung kehidupan masyarakat pedesaan juga ditempatkan di kawasan perkotaan, seperti perguruan tinggi, rumah sakit, dan lain sebagainya. Pelayanan fasilitas umum kawasan perkotaan secara hirarkis dapat dipelajari dari SNI 03-1733-2004 tentang tata cara perencanaan lingkungan perumahan di perkotaan.

2. Lahan sebagai *setting* dari sistem aktivitas. Kompleksitas fungsi kawasan sebagaimana dijelaskan di atas terjadi karena adanya sistem aktivitas yang menggambarkan pola kegiatan penghuni kawasan dalam menjalankan urusan hariannya. Disebut sistem karena ada pola saling keterhubungan antara aktivitas yang satu dengan aktivitas lainnya yang kemudian memicu timbulnya aktivitas pergerakan. Sebagai contoh: lahan dengan fungsi perumahan memiliki interaksi yang tinggi dengan lahan dengan fungsi pendidikan, kesehatan, perdagangan dan fungsi jasa (perkantoran). Hal ini disebabkan kawasan perumahan yang mendukung pemenuhan kebutuhan berhari-hari harus didukung oleh kawasan-kawasan yang mendukung penduduk untuk memenuhi kebutuhan harian yaitu membeli barang-barang kebutuhan rumah tangga, menjalankan profesi, kesehatan serta kegiatan pendukung lainnya (misalnya rekreasi, dan lain sebagainya). Dalam menjalankan kegiatan harian, warga tentu melakukan kegiatan "ulang alik" dari tempat berhari-hari ke kawasan-kawasan lainnya yang sudah tentu memicu adanya aktivitas pergerakan yang harus didukung oleh sistem transportasi. Beban yang ditanggung oleh sistem transportasi ini ditentukan oleh volume pergerakan, waktu terjadinya pergerakan, jarak dan ketersediaan infrastruktur. Seluruh aktivitas sebagaimana dijelaskan dalam contoh ini membentuk hubungan yang saling bergantung sama lain yang disebut sistem aktivitas.
3. Lahan adalah komoditas. Penggunaan lahan harus memperhatikan kemampuan fisik alamiah dan daya dukungnya. Tidak semua lahan dapat dimanfaatkan untuk kegiatan bermukim dan ekonomi, seperti kawasan pegunungan dan sempadan sungai yang harus dijaga sebagai kawasan lindung. Ada seperangkat persyaratan yang harus dipenuhi agar lahan dapat dinyatakan kelayakannya sebagai wadah kegiatan yang secara mendasar dapat dipelajari dari Peraturan Menteri Pekerjaan Umum nomor 20/PRT/M/2007 tentang Pedoman Teknis Analisis Aspek Fisik dan Lingkungan, Ekonomi serta Sosial Budaya dalam Penyusunan Rencana Tata Ruang.



**Gamba 1. Ilustrasi tingkat pemanfaatan lahan**

Sumber : Kaiser *et al* (1996: 198)

Dalam ilustrasi di atas, dapat diamati bahwa lahan yang dapat dimanfaatkan jumlahnya jauh lebih kecil dari total seluruh lahan yang ada. Diperlukan analisis yang spesifik untuk dapat menemukan lahan yang dapat dimanfaatkan sesuai kemampuannya yang disebut analisis kemampuan dan kesesuaian lahan. Lahan yang dapat dimanfaatkan untuk kegiatan bermukim dan kegiatan ekonomi menyebabkan lahan dalam kategori ini memiliki nilai, yang disebut nilai guna lahan (*land value*). Dengan jumlah yang terbatas, lahan dalam kategori ini memiliki nilai yang semakin tinggi sehingga dalam pelaksanaan mekanisme pasarnya perlu dikendalikan oleh pemerintah.

4. Lahan sebagai sumber daya citra dan estetika kawasan. Selain aspek fungsional dan aspek ekonomi, lahan juga memiliki aspek estetika. Aspek ini penting dalam memberi kualitas lingkungan yang mendukung kegiatan rekreatif. Lahan yang memenuhi aspek ini akan memiliki nilai guna lahan yang cocok untuk kegiatan wisata, pendidikan dan hunian.

### **PRINSIP DASAR DAYA DUKUNG, KEMAMPUAN DAN KESESUAIAN LAHAN**

Penggunaan lahan perlu meninjau potensi alamiah yang dimiliki kawasan tersebut. Peraturan Menteri PU nomor 20 tahun 2007 tentang Pedoman Teknik Analisis Aspek Fisik dan Lingkungan, Ekonomi serta Sosial Budaya dalam Penyusunan Rencana Tata Ruang menetapkan ada 4 komponen fisik utama yang harus diperhatikan, antara lain klimatologi, topografi, hidrologi dan geologi serta beberapa komponen tambahan antara lain sumber daya mineral/bahan galian, bencana alam dan penggunaan lahan. Secara teknis, komponen-komponen tersebut berupa data spasial berbentuk peta digital yang dianalisis mempergunakan teknik *overlay* dibantu perangkat analisis spasial seperti ArcGIS, ArcVIEW atau Map Info. Ada beberapa komponen analisis yang harus dipahami untuk dapat merencanakan penggunaan lahan, antara lain

- Kemampuan lahan. Analisis ini pada prinsipnya untuk mengidentifikasi potensi tanah secara umum dengan cara mengklasifikasikan lahan berdasarkan faktor pembatas ke dalam beberapa kelas kemampuan. Sadyohutomo (2006: 28) menguraikan lahan dapat dibagi ke dalam 8 kelas kemampuan dimana kelas I adalah lahan dengan sedikit faktor pembatas yang artinya lahan tersebut dapat dipergunakan untuk aktivitas budidaya secara lebih beragam dan kelas VIII adalah lahan dengan faktor pembatas sangat tinggi sehingga tidak memungkinkan untuk kegiatan budidaya (sebaiknya dipergunakan untuk fungsi lindung) dengan demikian, pada prinsipnya analisis kemampuan lahan bertujuan untuk memetakan lahan yang potensi untuk fungsi lindung dan budidaya.
- Kesesuaian lahan. Analisis ini bertujuan untuk menilai tingkat kesesuaian lahan terhadap penggunaan tertentu dengan tingkat pengelolaan yang wajar. Lahan yang telah teridentifikasi sebagai lahan dengan faktor pembatas sedikit kemudian dianalisis untuk ditemukan kesesuaian penggunaannya berdasarkan kriteria tertentu. Kesesuaian penggunaan untuk padi sawah tentu berbeda dengan kesesuaian penggunaan untuk industri dan lain sebagainya. Kriteria-kriteria kesesuaian ini dapat dipelajari dari Peraturan Menteri PU nomor 20 tahun 2007 tentang Pedoman Teknik Analisis Aspek Fisik dan Lingkungan, Ekonomi serta Sosial Budaya dalam Penyusunan Rencana Tata Ruang dan Peraturan Menteri PU nomor 41 tahun 2007 tentang Pedoman Kriteria Teknis Kawasan Budidaya.

Kedua analisis di atas memberi output berupa peta sebaran kemampuan dan kesesuaian lahan yang wajib dilakukan dalam proses awal perencanaan tata ruang.

Apabila analisis kemampuan dan kesesuaian fokus pada potensi fisik alamiah lahan, analisis penting berikutnya adalah analisis daya dukung lahan yang fokus pada aspek pemanfaatannya. Analisis ini memiliki asumsi dimana suatu populasi harus ditunjang oleh sejumlah sumber daya dan kondisi lingkungan tertentu (Sadyohutomo, 2006: 37). Dengan populasi sebagai titik berangkatnya, analisis ini cukup baik untuk memprediksi produktifitas kegiatan budidaya pada masa yang akan datang dan bagaimana produktifitas ini mampu mendukung populasi. Besaran daya dukung lahan ini sangat dipengaruhi oleh pola pengelolaan sumber daya dan berkurangnya sumber daya sebagai akibat ekspansi penduduk.

## **PENGGUNAAN LAHAN PEDESAAN DAN PERKOTAAN**

Penggunaan lahan sering disalahartikan dengan fasilitas, sebagai contoh tata guna lahan perdagangan atau komersial sering disamakan dengan fasilitas pasar atau pertokoan, padahal kedua istilah ini berbeda. Seperti sudah dijelaskan di atas, penggunaan lahan mengarah pada bentang tanah yang ditetapkan memiliki fungsi tertentu. Secara fisik sudah tentu berupa ruang yang dibatasi oleh batas kepemilikan atau pengelolaan lahan. Sementara itu, fasilitas adalah unit pelayanan yang memiliki fungsi tertentu dan biasanya secara fisik berupa bangunan. Dengan demikian, sebarang lahan dengan peruntukan kegiatan jasa (guna lahan jasa), di atasnya dapat dibangun beberapa fasilitas antara lain kantor, sekolah, puskesmas dan lain sebagainya.

Kawasan pedesaan memiliki karakteristik yang berbeda dengan kawasan perkotaan. Menurut UU nomor 26 tahun 2007 dan Peraturan Menteri PU nomor 41 tahun 2007, kawasan pedesaan adalah wilayah yang memiliki kegiatan utama pertanian (agraria) termasuk pengelolaan sumberdaya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman pedesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi. Berbeda dengan kawasan perkotaan yang didominasi oleh kegiatan bukan pertanian. Berikut ini akan dijelaskan penggunaan lahan yang secara umum ada di kawasan pedesaan dan perkotaan.

### **Penggunaan Lahan Pedesaan**

Lahan pedesaan sebagian besar dimanfaatkan untuk kegiatan sektor pertambangan dan agraria, seperti pertanian, perkebunan, peternakan dan perikanan. Sesuai dengan karakteristik aktivitasnya, penggunaan lahan di kawasan pedesaan cenderung mempergunakan unit lahan yang luas dengan intensitas penggunaan yang rendah, artinya cenderung bukan lahan terbangun. Klasifikasi lahan pada kawasan pedesaan ada beberapa jenis (Sadyohutomo, 2006: 46), antara lain :

- Perkampungan, adalah kawasan yang digunakan untuk tempat tinggal masyarakat secara tetap yang meliputi bangunan dan pekarangannya.
- Industri, adalah kawasan yang dipergunakan untuk kegiatan ekonomi pengolahan bahan-bahan bau menjadi barang setengah jadi atau barang jadi.
- Pertambangan, adalah kawasan yang dieksploitasi untuk pengambilan material bahan tambang baik secara terbuka maupun tertutup.
- Persawahan, adalah kawasan pertanian yang terdiri dari petak-petak pematang dan digenangi air secara periodik, ditanami padi dan dapat pula diselingi tanaman palawija, tebu, tembakau dan tanaman semusim lainnya. Persawahan ini dapat diklasifikasikan lagi menjadi sawah beririgasi, sawah non-irigasi dan sawah pasang surut.
- Pertanian tanah kering semusim, adalah areal tanah pertanian yang tidak pernah dialiri air dan mayoritas ditanami tanaman umur pendek.
- Kebun, adalah areal tanah yang ditanami beberapa jenis tanaman keras.
- Perkebunan, adalah kawasan yang ditanami satu jenis tanaman keras.
- Padang, adalah kawasan yang hanya ditumbuhi tanaman rendah, semak dan rumput.
- Hutan, adalah kawasan yang ditumbuhi oleh pepohonan yang tajuknya saling menutupi / bergesekan.
- Perairan darat, adalah areal tanah yang digenangi air tawar secara permanen, baik buatan maupun alami.
- Tanah terbuka, adalah kawasan yang tidak ditumbuhi tanaman dan tidak digarap karena tidak subur.

## **Penggunaan Lahan Perkotaan**

Secara umum, pola penggunaan lahan perkotaan memiliki 3 ciri (Sadyohutomo, 2006:71), antara lain :

- Pemanfaatannya dengan intensitas yang tinggi yang disebabkan oleh populasi penduduk yang lebih tinggi dari kawasan pedesaan. Dengan demikian, dalam pasar investasi tingkat permintaan akan lahan juga tinggi dan nilai guna lahan kawasan perkotaan cenderung lebih tinggi pula.
- Adanya keterkaitan yang erat antar unit-unit penggunaan tanah.
- Ukuran unit-unit penggunaan lahan didominasi luasan yang relatif kecil. Hal ini sangat berbeda dengan kawasan pedesaan yang memungkinkan sebarang lahan yang luas memiliki satu fungsi yang sama sehingga cocok untuk kegiatan budi daya agraria.

Secara umum, klasifikasi penggunaan tanah pada kawasan perkotaan dapat dibagi menjadi 7 jenis (Sadyohutomo, 2006: 72) , antara lain :

- Perumahan, berupa kelompok rumah sebagai tempat tinggal lengkap dengan prasarana dan sarana lingkungan.
- Perdagangan, berupa tempat transaksi barang dan jasa yang secara fisik berupa bangunan pasar, toko, pergudangan dan lain sebagainya.
- Industri, adalah kawasan untuk kegiatan proses pengolahan bahan-bahan baku menjadi barang setengah jadi atau barang jadi.
- Jasa, berupa kegiatan pelayanan perkantoran pemerintah, semi komersial, kesehatan, sosial, budaya dan pendidikan.
- Taman, adalah kawasan yang berfungsi sebagai ruang terbuka publik, hutan kota dan taman kota.
- Perairan, adalah areal genangan atau aliran air permanen atau musiman yang terjadi secara buatan dan alami.
- Lahan kosong, berupa lahan yang tidak dimanfaatkan.

## **Penggunaan Lahan Menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum nomor 41 tahun 2007**

Sesuai dengan amanat Undang Undang Penataan Ruang, tata laksana kegiatan perencanaan tata ruang dilakukan dengan mempergunakan seperangkat pedoman teknis yang salah satunya mengatur analisis dan klasifikasi penggunaan lahan untuk kawasan pedesaan dan perkotaan. Peraturan Menteri PU nomor 41 tahun 2007 mengatur klasifikasi penggunaan lahan menjadi dua kelompok besar, dengan penjelasan sebagai berikut :

1. Kawasan lindung, adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan. Kawasan lindung memiliki beberapa klasifikasi sebagaimana diuraikan dalam tabel di bawah ini.

<b>Klasifikasi Kawasan Lindung</b>	<b>Sub - Klasifikasi</b>
Kawasan yang memberi perlindungan bagi kawasan di bawahnya.	Hutan lindung
	Kawasan bergambut
	Kawasan resapan air
Kawasan suaka alam	Kawasan cagar alam / cagar bahari
	Kawasan suaka margasatwa / suaka perikanan
	Kawasan suaka alam laut dan perairan lainnya
Kawasan peletarian alam	Taman nasional / taman laut nasional
	Taman hutan raya
	Taman wisata alam / wisata laut
	Kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan
Kawasan rawan bencana	Kawasan rawan bencana gempa bumi
	Kawasan rawan bencana gunung berapi
	Kawasan rawan bencana gerakan tanah
	Kawasan rawan banjir
Kawasan perlindungan setempat	Sempadan pantai
	Sempadan sungai
	Kawasan sekitar waduk dan situ
	Kawasan sekitar mata air
	Ruang terbuka hijau dan hutan kota
Kawasan perlindungan lainnya	Taman buru
	Daerah perlindungan laut lokal
	Kawasan perlindungan plasma nutfah eks-situ
	Kawasan pengungsian satwa
	Kawasan pantai berhutan bakau

2. Kawasan budidaya, adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan. Klasifikasi kawasan budidaya dapat diuraikan dalam tabel berikut ini.

<b>Klasifikasi Kawasan Budidaya</b>	<b>Sub - Klasifikasi</b>
Kawasan hutan produksi	Kawasan hutan produksi terbatas
	Kawasan hutan produksi tetap
	Kawasan hutan produksi konversi
	Kawasan hutan rakyat
Kawasan pertanian	Kawasan tanaman pangan lahan basah
	Kawasan tanaman pangan lahan kering
	Kawasan tanaman tahunan / perkebunan
	Kawasan peternakan
	Kawasan perikanan darat
Kawasan perikanan payau dan laut	
Kawasan pertambangan	Kawasan pertambangan
Kawasan budidaya lainnya	Kawasan perindustrian
	Kawasan pariwisata
	Kawasan permukiman
	Kawasan perdagangan dan jasa
	Kawasan pemerintahan

## **DAFTAR PUSTAKA**

Kaiser; Godschalk; Chaplin. 1995. Urban land use planning. Fourth edition, University of Illinois Press.

Peraturan Menteri PU nomor 20 tahun 2007 tentang Pedoman Teknik Analisis Aspek Fisik dan Lingkungan, Ekonomi serta Sosial Budaya dalam Penyusunan Rencana Tata Ruang.

Peraturan Menteri nomor 41 tahun 2007 tentang Pedoman Kriteria Teknis Kawasan Budidaya.

Pontoh dan Kustiwan. 2009. Pengantar perencanaan kota. Penerbit ITB

Sadyohutomo. 2006. Penatagunaan tanah. Penerbit Aditya Media Yogyakarta

Undang-Undang nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang

## **DAFTAR ISTILAH PENTING**

Lahan

Tanah

Ruang

Tata ruang

Kawasan

Wilayah

Kawasan pedesaan

Kawasan perkotaan

Kawasan lindung

Kawasan budi daya

Permukiman

Pertumbuhan penduduk

Urbanisasi

Pemetaan

Sumber daya alam