

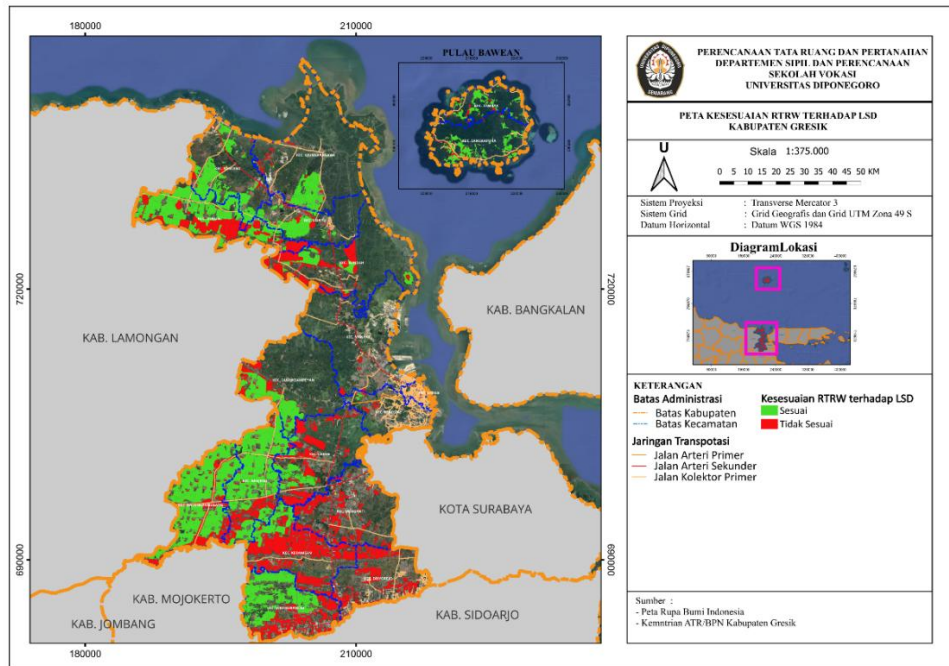
BAB 4

ANALISIS RENCANA TATA RUANG WILAYAH TERHADAP LAHAN SAWAH DILINDUNGI KABUPATEN GRESIK

4.1 Kesesuaian Rencana Tata Ruang Wilayah Terhadap Lahan Sawah Dilindungi

Kesesuaian antara Rencana Tata Ruang Wilayah dengan Lahan Sawah Dilindungi menggambarkan sejauh mana penetapan LSD sesuai dengan peruntukan pola ruang yang ditetapkan dalam RTRW. Berdasarkan peraturan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, lahan sawah pada umumnya termasuk dalam kawasan budidaya pertanian yang diarahkan untuk mendukung ketahanan pangan dan keberlanjutan pemanfaatan ruang. Oleh karena itu, LSD harus ditempatkan pada kawasan yang diperuntukkan bagi pertanian pangan sehingga fungsi produksi pangan dapat dipertahankan dan dikendalikan dari alih fungsi lahan yang tidak sesuai.

Hasil *overlay* antara peta rencana pola ruang RTRW Kabupaten Gresik tahun 2010-2030 dengan peta LSD tahun 2021 menunjukkan adanya ketidaksesuaian. Ketidaksesuaian tersebut terutama terjadi pada kawasan yang dialokasikan untuk non-pertanian, sehingga masuk kategori “tidak sesuai” sebagaimana diatur dalam merujuk Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2026 Tentang Pengendalian Alih Fungsi Sawah dan Juknis Nomor 5/Juknis-HK.02/VI/2022 Tentang Penyelesaian Ketidaksesuaian Lahan Sawah yang Dilindungi Dengan Rencana Tata Ruang, Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang, Izin, Konsesi, dan/atau Hak Atas Tanah, yang menekankan faktor pengurang dalam penilaian kesesuaian.



Gambar 4. 1 Peta Kesesuaian Rencana Tata Ruang Wilayah Tahun 2010-2030 terhadap Lahan Sawah Dilindungi Tahun 2021

Hasil *overlay* RTRW terhadap LSD menunjukkan adanya kawasan yang sesuai dengan berwarna hijau yaitu lahan sawah yang dalam RTRW diarahkan sebagai kawasan pertanian dan dalam LSD ditetapkan sebagai sawah produktif. Namun terdapat ketidaksesuaian berwarna merah di mana LSD menimpa kawasan non pertanian dalam RTRW seperti kawasan permukiman dan industri.

Terdapat panduan penyelesaian Jika lahan sawah dilindungi sesuai dengan zona/kawasan tanaman pangan dalam RTRW namun secara fisik telah berdiri bangunan atau terdapat material urukan pada tapaknya setelah regulasi LSD disahkan, maka status hukum lahan tersebut tetap dipertahankan sebagai LSD. Pemilik bangunan atau timbunan dapat dikenakan sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini mengurangi dampak pada potensi konflik dalam implementasi kebijakan ruang terutama terkait perizinan pemanfaatan ruang dan investasi.

Tabel 4. 1 Kesesuaian Rencana Tata Ruang Wilayah terhadap Lahan Sawah Dilindungi

No	Pola Ruang	Kesesuaian RTRW-LSD	Luas (Ha)	%
1	Cagar Alam	Tidak Sesuai	3,95	0,010%
2	Kawasan Budidaya Perikanan	Tidak Sesuai	2.660,69	6,95%
3	Kawasan Hortikultura	Sesuai	2.621,98	6,83%
4	Kawasan Hutan Produksi	Sesuai	31,00	0,081%
5	Kawasan Industri	Tidak Sesuai	1.937,31	5,06%

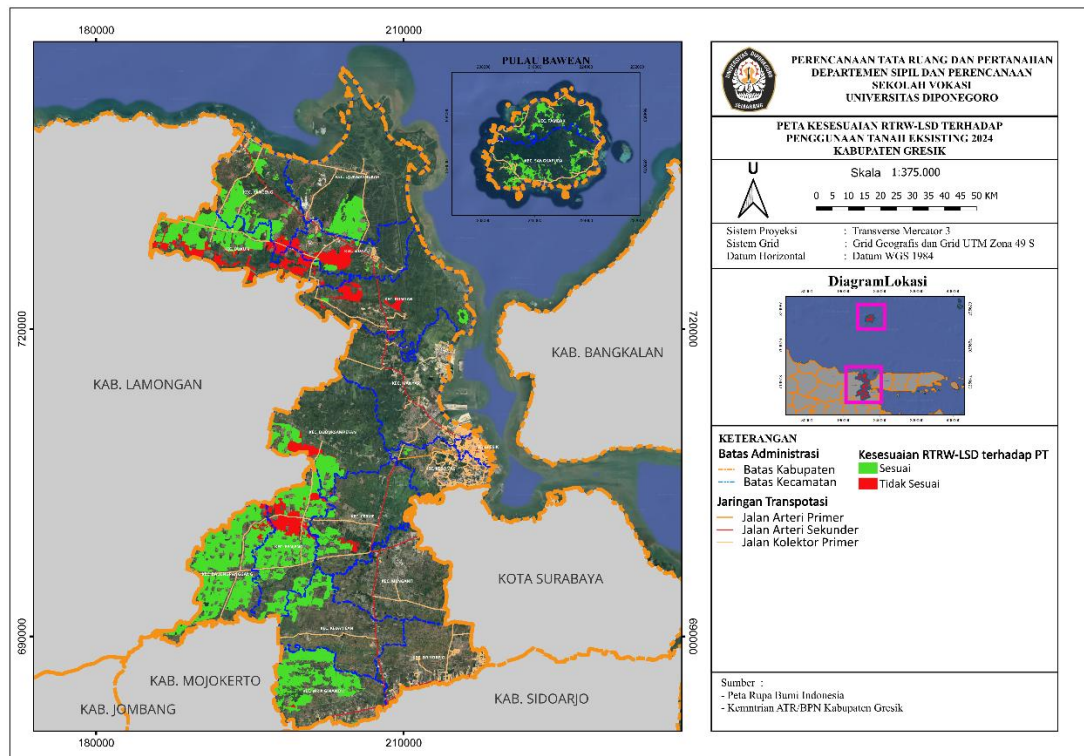
6	Kawasan Pantai Berhutan Bakau	Tidak Sesuai	1,06	0,003%
7	Kawasan Pariwisata	Tidak Sesuai	11,64	0,030%
8	Kawasan Perdagangan, Jasa dan Fasum	Tidak Sesuai	899,26	2,35%
9	Kawasan Perkebunan	Sesuai	1.761,94	4,60%
10	Kawasan Permukiman	Tidak Sesuai	6.022,03	15,73%
11	Kawasan Pertanian Lahan Basah	Sesuai	18.959,22	49,51%
12	Kawasan Rawan Bencana Banjir	Tidak Sesuai	2.646,90	6,91%
13	Kawasan Resapan Air	Tidak Sesuai	559,59	1,46%
14	Suaka Margasatwa	Tidak Sesuai	180,98	0,47%
Total Luas LSD			38.299,17 Ha	100%
Total Luas LSD yang Sesuai dengan Kawasan Tanaman Pangan			23.374,14 Ha	61,03%
Total Luas LSD Tidak Sesuai dengan Kawasan Tanaman Pangan			14.923,41 Ha	38,97%

Sumber: Hasil Analisis, 2026

Total luas Lahan Sawah Dilindungi mencapai 38.299,17 hektare. Dari keseluruhan luas tersebut sebesar 61,03 % atau 23.374,14 hektare tergolong sesuai dengan Rencana Tata Ruang, sedangkan 38,97% atau 14.923,41 hektar tergolong tidak sesuai. Kawasan pertanian lahan basah menjadi pola ruang yang paling dominan dan sesuai dengan luas 18.960,76 hektare atau 49,51% dari total luas wilayah dan pada sisi yang tidak sesuai kawasan permukiman menduduki porsi terbesar dengan luas 6.022,03 hektare atau 15,73%.

4.2 Kesesuaian RTRW-LSD Terhadap Penggunaan Tanah Eksisting

Kesesuaian dalam proses analisis *overlay* Rencana Tata Ruang Tahun 2010-2030 terhadap Lahan Sawah Dilindungi pada dasarnya merupakan kajian terhadap konsistensi dokumen perencanaan dengan kebijakan perlindungan lahan sawah. Namun untuk memperoleh gambaran yang lebih komprehensif yang sesuai dengan kondisi lapangan dan sesuai dengan peruntukan pada Rencana Tata Ruang Wilayah diperlukan langkah lanjutan berupa *overlay* terhadap penggunaan tanah eksisting didapatkan dari permohonan data dari Kementerian ATR/BPN Kabupaten Gresik.



Gambar 4. 2 Kesesuaian LSD-RTRW Terhadap Penggunaan Tanah Eksisting 2024

Sumber: Analisis Penulis, 2026

Hasil analisis *overlay* yang ditunjukkan pada gambar diatas memperlihatkan adanya dua kategori utama yaitu kesesuaian dan ketidaksesuaian antara Rencana Tata Ruang dengan Lahan Sawah Dilindungi terhadap pola ruang eksisting. Hasil pengolahan data menunjukkan bahwa luas lahan yang termasuk dalam kategori sesuai jauh lebih dominan dengan luasan mencapai 19.597,70 hektare, Sementara itu kategori tidak sesuai hanya mencapai 3.776,44 hektare.

Temuan ini mengindikasikan bahwa kebijakan perlindungan lahan di Kabupaten Gresik belum sepenuhnya selaras dengan arahan peruntukan ruang dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gresik maupun kondisi aktual di lapangan. Proporsi kesesuaian yang tinggi tidak lepas masih ditemukannya ketidaksesuaian menunjukkan bahwa lahan sawah yang ditetapkan sebagai LSD kurang berfungsi sepenuhnya sesuai peruntukan sebagai kawasan pertanian. Keberadaan ketidaksesuaian seluas 3.776,44 hektare mencerminkan masih adanya tumpang tindih antara kebijakan tata ruang dengan kondisi eksisting. Oleh karena itu masih adanya luasan ketidaksesuaian ini perlu dijadikan sebagai indikator penting untuk melakukan revisi RTR dapat dilakukan melalui proses peninjauan kembali terhadap pola ruang Rencana Tata Ruang Kabupaten Gresik.

Tabel 4. 2 Kesesuaian RTRW-LSD Terhadap Penggunaan Tanah Eksisting

No	Rencana Pola Ruang Sesuai	Penggunaan Tanah	Kesesuaian	Luas (Ha)
1	Kawasan Hortikultura	Bangunan Industri dan Perdagangan	Sesuai	0,84
		Bangunan Permukiman Desa	Sesuai	20,58
		Embung	Sesuai	0,53
		Hutan	Sesuai	36,00
		Kebun Campuran	Sesuai	77,97
		Ladang/Tegalan	Sesuai	503,30
		Perkebunan	Sesuai	290,37
		Sawah	Sesuai	1.620,21
		Semak Belukar	Sesuai	26,79
		Hutan Mangrove	Tidak Sesuai	5,34
		Lapangan	Tidak Sesuai	0,24
		Pertambangan	Tidak Sesuai	17,37
		Tambak	Tidak Sesuai	22,44
2	Kawasan Hutan Produksi	Hutan	Sesuai	10,33
		Ladang/Tegalan	Sesuai	12,43
		Sawah	Sesuai	8,13
		Bangunan Permukiman Desa	Tidak Sesuai	0,11
3	Kawasan Perkebunan	Bangunan Permukiman Desa	Sesuai	7,91
		Embung	Sesuai	0,32
		Hutan	Sesuai	11,86
		Ladang/Tegalan	Sesuai	1.686,66
		Perkebunan	Sesuai	21,12
		Sawah	Sesuai	1,21
		Semak Belukar	Sesuai	31,17

		Bangunan Industri dan Perdagangan	Tidak Sesuai	0,16
		Kolam Ikan Air Tawar	Tidak Sesuai	1,30
		Tambak	Tidak Sesuai	0,04
		Waduk	Tidak Sesuai	0,19
4	Kawasan Pertanian Lahan Basah	Bangunan Permukiman Desa	Sesuai	96,24
		Embung	Sesuai	85,76
		Hutan	Sesuai	33,17
		Kebun Campuran	Sesuai	47,77
		Ladang/Tegalan	Sesuai	299,44
		Lahan Terbuka Lain	Sesuai	1,05
		Perkebunan	Sesuai	12,75
		Sawah	Sesuai	14.588,98
		Semak Belukar	Sesuai	64,28
		Sungai	Sesuai	0,02
		Waduk	Sesuai	0,51
		Bangunan Industri dan Perdagangan	Tidak Sesuai	1,72
		Hutan Mangrove	Tidak Sesuai	1,46
		Kolam Ikan Air Tawar	Tidak Sesuai	0,51
		Lapangan	Tidak Sesuai	0,58
		Pertambangan	Tidak Sesuai	0,90
		Tambak	Tidak Sesuai	3.724,08
		TOTAL KESELURUHAN		

Sumber: Hasil Analisis, 2026

Untuk memperoleh gambaran yang lebih objektif mengenai tingkat kesesuaian adalah penerapan analisis evaluasi *conformance* (kesesuaian) yang mengacu pada pedoman dari Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2017 Tentang Pedoman Pemantauan dan Evaluasi Pemanfaatan Ruang. Selain itu klasifikasi kesesuaian berdasarkan pada ketentuan umum peraturan zonasi sebagaimana diatur dalam Perda No 8 Tahun 2011 Tentang RTRW.

Tabel 4. 3 klasifikasi kesesuaian RTRW

Klasifikasi	Kriteria Kesesuaian
Sesuai	Penggunaan tanah sesuai dengan definisi ketentuan zonasi dalam rencana pola ruang
Tidak Sesuai	Penggunaan tanah tidak sesuai dengan definisi ketentuan zonasi dalam rencana pola ruang

Sumber: Perda No 8 Tahun 2011 Tentang RTRW

Tabel 4.2 mengidentifikasi tingkat kesesuaian secara sistematis sebagai alat ukur teknis dan instrumen evaluasi kebijakan tata ruang. Hasil perhitungan proporsi kesesuaian ini menjadi dasar penyusunan rekomendasi peninjauan kembali RTRW Kabupaten Gresik 2010-2030 agar lebih sinkron dengan kebijakan lahan sawah dilindungi penilaian kesesuaian antara RTRW dan kondisi aktual di lapangan menggunakan metode evaluasi *conformance*, dengan rumus perhitungan yang diadaptasi dari Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Cara Peninjauan Kembali RTRW, sebagai berikut:

Evaluasi *Conformance* (Kesesuaian) =

$$\frac{\text{Rencana Sesuai (Ha)}}{\text{Total Luas Kawasan (Ha)}} \times 100\%$$

Rencana Sesuai: Sesuai dengan arahan pemanfaatan ruang menurut RTRW

Total Luas Kawasan: Total luasan kawasan menurut RTRW

Perhitungan evaluasi *conformance* dilakukan dengan menggunakan rumus diatas. Luas sesuai dengan arahan pemanfaatan ruang dibagi dengan total luasan kawasan berdasarkan hasil *overlay*. Nilai tersebut kemudian dikalikan dengan 100% untuk memperoleh persentase

skor evaluasi *conformance*. Hasil akhir diperoleh dengan menghitung rata-rata dari seluruh kawasan. Pada kawasan yang memiliki dua kategori sesuai dan tidak sesuai perhitungan menggunakan jumlah luasan yang termasuk kategori sesuai. Berikut disajikan hasil perhitungan evaluasi *conformance*:

Tabel 4. 4 Evaluasi Conformance Rencana Tata Ruang Lahan Sawah Dilindungi dengan Penggunaan Tanah Eksisting

Kawasan	Luas Total (Ha)	Sesuai (Ha)	Persentase Sesuai (%)	Tidak Sesuai (Ha)	Persentase Tidak Sesuai (%)
Kawasan Hortikultura	2.621,98	2.576,59	98,27%	45,39	1,73%
Kawasan Hutan Produksi	31,00	30,89	99,65%	0,11	0,35%
Kawasan Perkebunan	1.761,94	1.760,25	99,90%	1,69	0,10%
Kawasan Pertanian Lahan Basah	18.959,22	15.229,97	80,33%	3.729,25	19,67%
TOTAL	23.374,14	19.597,70	83,84%	3.776,44	16,16%
Kesesuaian Keseluruhan: 83,84%					

Sumber: Hasil Analisis, 2026

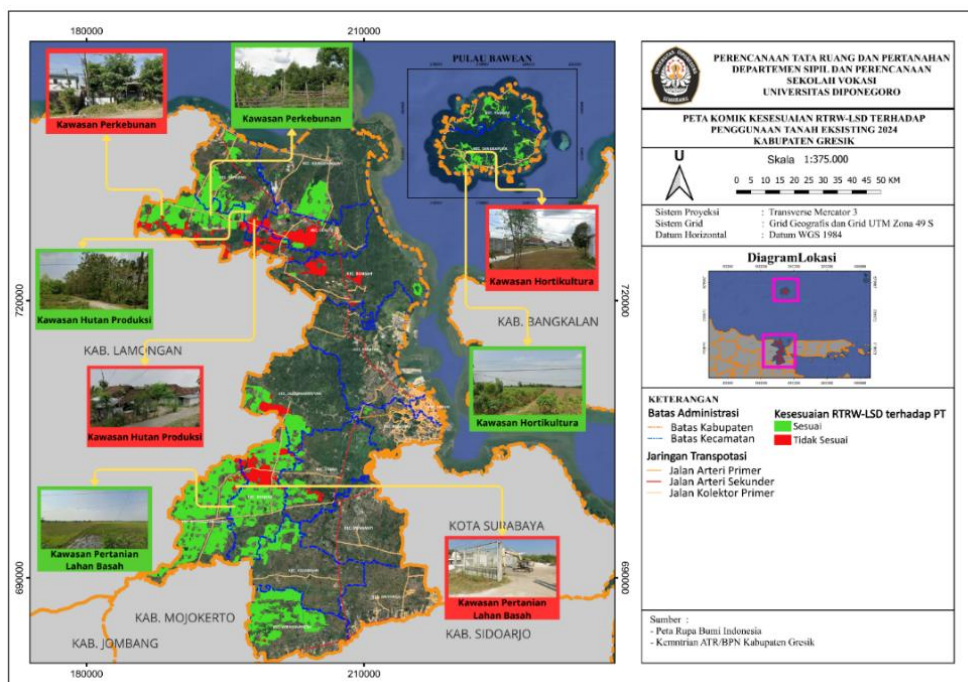
Berdasarkan hasil perhitungan tingkat kesesuaian pemanfaatan ruang di Kabupaten Gresik diperoleh nilai rata-rata keseluruhan sebesar 83,84%. Mengacu pada klasifikasi evaluasi *conformance* pada tabel 1.4. artinya nilai tersebut termasuk dalam kategori yaitu kesesuaian 80-100%. Kategori ini menunjukkan bahwa tingkat kesesuaian pemanfaatan ruang tergolong berkualitas antara rencana tata ruang yang telah ditetapkan dengan penggunaan tanah eksisting. Rekomendasi yang dapat diberikan berupa saran kebijakan dan strategi untuk mempertahankan serta meningkatkan tingkat kesesuaian antara program pemanfaatan ruang dan lokasi pelaksanaannya atau saran revisi sebagian RTR dapat dilakukan melalui proses peninjauan kembali terhadap rencana pola ruang. Upaya tersebut dapat dilakukan melalui peningkatan kembali kesesuaian RTRW khususnya terhadap kawasan tanaman pangan yang masuk dalam area lahan sawah yang dilindungi, perumusan perbaikan kebijakan indikasi program serta peninjauan kembali rencana tata ruang Kabupaten Gresik dilakukan dengan mempertimbangkan hasil evaluasi kesesuaian (*conformance*) yang menggunakan luasan sebagai dasar perhitungan. Pertimbangan utama dalam proses ini adalah perlindungan lahan sawah yang menjadi fokus verifikasi terhadap lahan sawah dilindungi. Aspek tersebut telah sesuai dengan Juknis Nomor 5/Juknis-HK.02/VI/2022 Tentang Penyelesaian Ketidaksesuaian Lahan Sawah yang Dilindungi Dengan Rencana Tata Ruang, Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang, Izin, Konsesi, dan/atau Hak Atas Tanah, yang menekankan faktor pengurang dalam penilaian kesesuaian.

Sehingga kebijakan yang dihasilkan tetap konsisten dengan arahan perlindungan lahan sawah sebagai bagian dari tata ruang wilayah.

4.3 Fakta Lapangan Atas Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah dengan Lahan Sawah Dilindungi

Fakta lapangan merupakan tahap penting untuk memvalidasi hasil *overlay* spasial antara peta rencana tata ruang wilayah tahun 2010-2030, peta lahan sawah dilindungi, dan kondisi penggunaan tanah eksisting 2024. Observasi lapangan dilakukan dengan pendekatan non-partisipasi dan dokumentasi geotagging pada titik-titik indikasi ketidaksesuaian yang teridentifikasi dari hasil *overlay*. Pendekatan ini selaras dengan Petunjuk Teknis Nomor 10/JUKNIS-700 PP.04.03/IX/2022 tentang Verifikasi Data Lahan Sawah dengan data Pertanahan dan Tata Ruang.

Tabel 4.6 menyajikan ringkasan temuan fakta lapangan yang menggambarkan kesesuaian antara peruntukan pola ruang RTRW, penetapan LSD dan kondisi aktual di lapangan beserta titik koordinat. Secara keseluruhan temuan lapangan memperkuat hasil *overlay* dan perhitungan sebelumnya menggunakan metode *conformance* dengan hasil 83,84 % dimana masih berada dalam kategori berkualitas berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang No. 9 Tahun 2017 tentang Pedoman Pemantauan dan Evaluasi Pemanfaatan Ruang.



Gambar 4. 3 Peta Komik Rencana Tata Ruang Wilayah Dengan Lahan Sawah Dilindungi

Rumus Slovin :

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

Dengan:

- N = 6.754
- e = 0,05

Perhitungan:

$$n = \frac{6754}{1 + (6754 \times 0,05^2)}$$

$$n = \frac{6754}{1 + (6754 \times 0,0025)}$$

$$n = \frac{6754}{17,885}$$

$$n = 377,64 \approx 378$$

Kemudian dibagi secara proporsional untuk setiap penggunaan tanah:

$$n_i = \frac{N_i}{N} \times 378$$

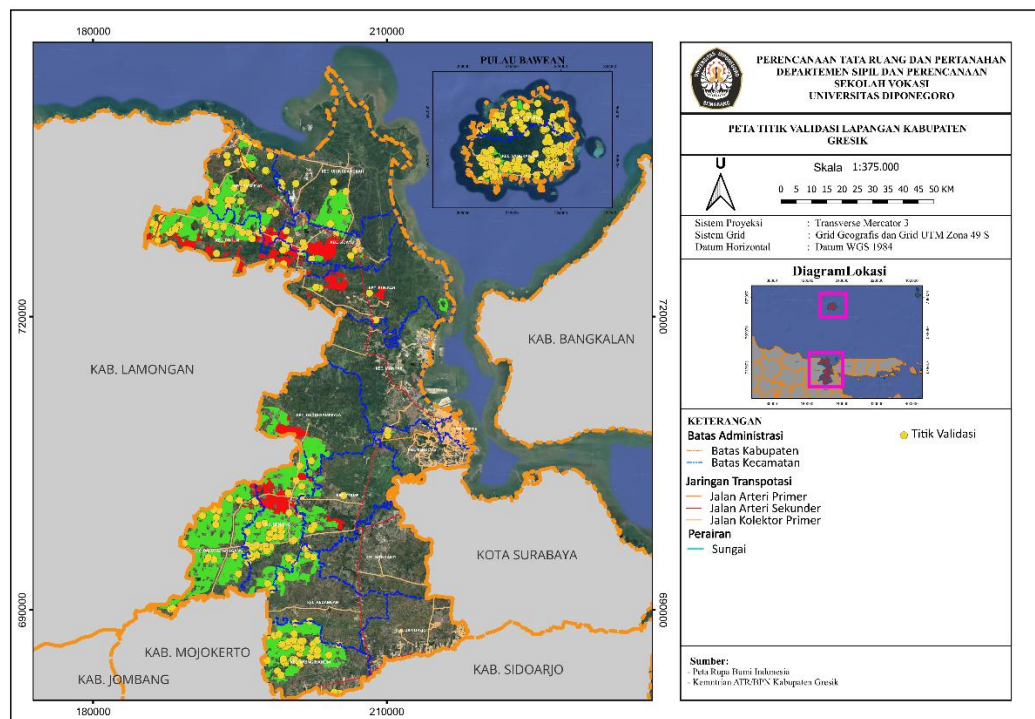
Tabel 4. 5 Hasil Perhitungan Slovin

No	Penggunaan Tanah	Jumlah Polygon	Sample Validasi
1	Bangunan Industri dan Perdagangan	44	2
2	Bangunan Permukiman Desa	2268	127
3	Embung	121	6
4	Hutan	531	30
5	Hutan Mangrove	29	1
6	Kebun Campuran	787	44
7	Kolam Ikan Air Tawar	2	1
8	Ladang/Tegalan	719	40
9	Lahan Terbuka Lain	2	1

10	Lapangan	4	1
11	Perkebunan	168	9
12	Pertambangan	14	1
13	Sawah	1066	59
14	Semak Belukar	771	43
15	Sungai	8	1
16	Tambak	206	11
17	Waduk	14	1
TOTAL SAMPEL		6754	378

Sumber: Hasil Analisis,2026

Dari 17 jenis penggunaan tanah eksisting total 6754 polygon diperlukan 378 sampel untuk mencapai tingkat kesalahan (margin of error) sebesar 5% menggunakan rumus slovin. Sampel dilakukan metode *stratified random sampling* yaitu pemilihan sampel secara acak yang memastikan setiap kelas penggunaan tanah eksisting terwakili secara proporsional dan representif. Berikut merupakan peta persebaran titik sampel:



Gambar 4. 4 Peta Titik Validasi Lapangan

Tabel 4. 6 Kesesuaian Fakta Lapangan Rencana Pola ruang-Lahan Sawah Dilindungi terhadap Penggunaan Tanah Eksisting

No	Rencana Pola Ruang	Penggunaan Tanah	Kesesuaian
1	Kawasan Hortikultura	Bangunan Industri dan Perdagangan (-6.9672462,112.4225818) 	Sesuai
		Bangunan Permukiman Desa (-6.9672278,112.4170029) 	Sesuai
		Embung (-6.9784517,112.4250554) 	Sesuai
		Hutan (-6.931335360,112.506409837) 	Sesuai
		Kebun Campuran (-7.3513921,112.5064541) 	Sesuai
		Ladang/Tegalan (-6.963883,112.413556) 	Sesuai

		Perkebunan (-6.9622644,112.4055029) 	Sesuai
		Sawah (-6.9745361,112.4162252) 	Sesuai
		Semak Belukar (-6.9712787,112.4423593) 	Sesuai
		Hutan Mangrove (-5.853751,112.623766) 	Tidak Sesuai
		Lapangan (-7.3600121,112.5423180) 	Tidak Sesuai
		Pertambangan (-7.3876365,112.4932166) 	Tidak Sesuai
		Tambak (-6.995114,112.555652) 	Tidak Sesuai

2	Kawasan Hutan Produksi	Hutan (-6.9348762,112.4591029) 	Sesuai
		Ladang/Tegalan (-6.9335111,112.4625444) 	Sesuai
		Sawah (-6.926602,112.488138) 	Sesuai
		Bangunan Permukiman Desa (-6.92686850,112.45657618) 	Tidak Sesuai
3	Kawasan Perkebunan	Bangunan Permukiman Desa (-6.93932375,112.43523102) 	Sesuai
		Embung (-6.9303974,112.4414436) 	Sesuai
		Hutan (-6.9360770,112.4497123) 	Sesuai
		Ladang/Tegalan (-6.9540876,112.4441342)	Sesuai

				
		Perkebunan (-6.9607457,112.4269585) 		Sesuai
		Sawah (-6.9737253,112.4541390) 		Sesuai
		Semak Belukar (-6.9760104,112.4641781) 		Sesuai
		Bangunan Industri dan Perdagangan (-6.94774051,112.49093799) 		Tidak Sesuai
		Kolam Ikan Air Tawar (-6.9377665,112.4519031) 		Tidak Sesuai
		Tambak (-6.97701710,112.46976802) 		Tidak Sesuai
		Waduk (-6.96706506,112.44485250)		Tidak Sesuai

				
4	Kawasan Pertanian Lahan Basah	Bangunan Permukiman Desa (-5.8297172,112.6530542)		Sesuai
		Embung (-7.2384866,112.4201251)		Sesuai
		Hutan (-6.9178107,112.4637632)		Sesuai
		Kebun Campuran (-7.2820911,112.4626384)		Sesuai
		Ladang/Tegalan (-7.3681785,112.5144578)		Sesuai
		Lahan Terbuka Lain (-7.3757072,112.5320651)		Sesuai
		Perkebunan (-6.9654932,112.4070826)		Sesuai

				
		Sawah (-7.1820506,112.5101501) 		Sesuai
		Semak Belukar (-5.83985136,112.69771125) 		Sesuai
		Sungai (-7.26862305,112.51902264) 		Sesuai
		Waduk (-7.23986544,112.43472731) 		Sesuai
		Bangunan Industri dan Perdagangan (-6.96309824,112.38285414) 		Tidak Sesuai
		Hutan Mangrove (-5.85189712,112.67989290) 		Tidak Sesuai
		Kolam Ikan Air Tawar (-7.2752205,112.5174702)		Tidak Sesuai

				
		Lapangan (-7.3595886,112.5423329) 		Tidak Sesuai
		Pertambangan (-7.3744202,112.5095847) 		Tidak Sesuai
		Tambak (-7.2188539,112.4827999) 		Tidak Sesuai
	Lampiran.....			

Sumber: Hasil Analisis,2026

Berdasarkan hasil verifikasi lapangan terhadap 378 titik sampel penggunaan tanah eksisting yang disajikan pada tabel 4.4 diatas, didapatkan jumlah titik sesuai 361 titik (95,50%) nilai tersebut berada diatas ambang akurasi minimum 85% yang direkomendasikan untuk data penggunaan/tutupan lahan menurut (Anderson, 1976) dan titik tidak sesuai 17 titik (4,50%). kesesuaian antara rencana tata ruang wilayah, lahan sawah dilindungi, penggunaan tanah eksisting menunjukkan karakteristik yang berbeda pada masing-masing kawasan khususnya kawasan peruntukan pertanian pada rencana tata ruang wilayah seperti kawasan hortikultura, kawasan hutan produksi, kawasan perkebunan, dan kawasan pertanian lahan basah.

Pada kawasan hortikultura, penggunaan tanah di dominasi oleh kategori yang masih mendukung fungsi pertanian seperti sawah seluas 1.620,21Ha, ladang/tegalan seluas 503,30 Ha, perkebunan seluas 290, 37 Ha, dan kebun campuran seluas 77,97 Ha yang seluruhnya tergolong sesuai. Namun demikian pula ditemukan juga ketidaksesuaian yang cukup signifikan berupa tambak 22,44 Ha, pertambangan 17,37 Ha. Kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun secara umum kawasan hortikultura masih memiliki tingkat kesesuaian

yang tinggi, terindikasi kuat adanya perubahan pola ruang akibat tekanan aktifitas non-pertanian bahwa kawasan pertanian di wilayah peri-urban cenderung mengalami konversi bertahap akibat tekanan ekonomi dan aksesibilitas (Nabila Isnaen Putri & Nur Kamila Amrullah, 2024).

Kesesuaian lahan sawah dilindungi yang berada dalam kawasan hutan tercatat seluas 30,98 Ha. Kondisi ini dapat dijelaskan melalui berbagai kebijakan yang memberikan ruang bagi pemanfaatan kawasan hutan untuk kegiatan pertanian. Salah satunya adalah Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 24 Tahun 2020 tentang Penyediaan Kawasan Hutan untuk Pembangunan food estate, kebijakan tersebut menjadi dasar dalam mendukung pemanfaatan kawasan hutan untuk kepentingan ketahanan pangan nasional. Kebijakan ini diperkuat melalui Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan dan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan dijelaskan bahwa penataan dalam kawasan hutan merupakan bagian dari upaya penyelesaian permasalahan penguasaan lahan oleh masyarakat di dalam kawasan hutan.

Lebih lanjut Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 7 Tahun 2021, khususnya di dalam pasal 130 ayat (4), menjelaskan bahwa indikatif penyelesaian penguasaan tanah dalam rangka penataan kawasan hutan mencakup beberapa kategori, antara lain:

- a. Alokasi Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) dari pelepasan kawasan hutan;
- b. Kawasan hutan produksi tidak produktif;
- c. Program pecadangan sawah baru;
- d. Permukiman transmigrasi beserta fasilitas sosial dan fasilitas umum yang sudah memperoleh persetujuan prinsip pelepasan pada kawasan hutan untuk transmigrasi;
- e. Permukiman, fasilitas sosial dan fasilitas umum;
- f. Lahan garapan pertanian, perkebunan dan tambak.

Berbagai kebijakan tersebut menjadi landasan dalam menilai bahwa keberadaan LSD di dalam kawasan hutan masih dikategorikan sesuai, terutama apabila mengacu pada keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional 1589/SK.HK.02.01/XII/2021 yang menyatakan bahwa LSD yang berada dalam kawasan hutan tetap dapat dipertahankan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sejalan dengan kebijakan tersebut kondisi empiris di lapangan menunjukkan bahwa pada kawasan hutan produksi tingkat kesesuaian tergolong sangat tinggi. Hal ini tercermin dari dominasi penggunaan lahan berupa hutan seluas 10,33 Ha, ladang/tegalan seluas 12,43 Ha, dan sawah seluas 8,13 Ha yang seluruhnya termasuk dalam kategori sesuai, dengan tingkat ketidaksesuaian yang relatif kecil berupa permukiman desa seluas 0,11 Ha.

Pada kawasan perkebunan, penggunaan tanah didominasi oleh ladang/tegalan seluas 1.686,66 Ha, diikuti oleh perkebunan seluas 21,12 Ha, serta hutan dan sawah dalam luasan yang lebih kecil namun tetap sesuai. Di sisi lain terdapat ketidaksesuaian berupa kolam ikan air tawar seluas 1,30 Ha serta bangunan industri dan perdagangan seluas 0,16 Ha. Temuan ini menunjukkan bahwa kawasan perkebunan belum dimanfaatkan secara optimal sesuai peruntukannya. Dominasi ladang/tegalan mengindikasikan adanya pergeseran pola pemanfaatan lahan ke arah pertanian lahan kering yang lebih adaptif terhadap kondisi biofisik maupun ekonomi, bahwa petani cenderung mengalihkan komoditas sesuai dengan tingkat keuntungan dan kondisi lahan (Wardhani et al., 2025).

Sementara itu, pada kawasan pertanian lahan basah, ditemukan tingkat kesesuaian yang sangat tinggi dengan dominasi penggunaan sawah seluas 14.588,98 Ha. Penggunaan lain yang masih sesuai meliputi ladang/tegalan seluas 299,44 Ha, kebun campuran seluas 47,77 Ha, serta hutan dan perkebunan dalam luasan terbatas. Namun demikian kawasan ini juga menunjukkan tingkat ketidaksesuaian terbesar dibandingkan kawasan lain, terutama akibat keberadaan tambak seluas 3.724, 08 Ha. Kondisi ini mengindikasikan adanya dualisme fungsi ruang, dimana kawasan yang seharusnya difokuskan untuk pertanian pangan justru mengalami konversi signifikan ke sektor perikanan, konversi lahan sawah tidak hanya didorong oleh urbanisasi, tetapi juga oleh pergeseran ekonomi ke sektor yang lebih menguntungkan seperti tambak (Graha & Fikriyah, 2024)

4.4 Evaluasi Kesesuaian Rencana Tata Ruang Terhadap Kebijakan

Evaluasi kesesuaian Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) terhadap kebijakan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) di Kabupaten Gresik menunjukkan adanya dinamika yang kompleks antara regulasi normatif dengan kondisi empiris di lapangan. Berdasarkan hasil *overlay* antara peta RTRW, peta LSD, dan penggunaan tanah eksisting ditemukan bahwa tingkat ketidaksesuaian spasial yang signifikan pada beberapa wilayah. Secara konsep kesesuaian RTRW terhadap LSD seharusnya mencerminkan integrasi antara kebijakan perlindungan lahan pertanian dengan rencana ruang. Ketidaksesuaian antara LSD dan

RTRW masih ditemukan cukup besar dan memerlukan peninjauan ulang kebijakan tata ruang (Lidiya & Syarief, 2025)

Ketidaksesuaian antara RTRW dengan LSD tidak hanya bersifat administratif tetapi telah berdampak langsung pada proses perizinan pemanfaatan ruang khususnya dalam penerbitan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) dimana proses verifikasi perizinan menjadi lebih kompleks dan memakan waktu lebih lama akibat ketidaksinkronan data dan kebijakan spasial (Graha & Fikriyah, 2024). Kondisi tersebut dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, hambatan perizinan, serta konflik pemanfaatan ruang. Implementasi LSD sering tidak sinkron dengan RTRW sehingga memicu konflik penggunaan lahan dan tekanan konversi lahan pertanian (Wardhani et al., 2025).

Selain itu ketidaksesuaian juga dipengaruhi oleh beberapa faktor utama, yaitu:

- a. Perbedaan waktu kebijakan, dimana RTRW lebih dahulu ditetapkan dibandingkan LSD sehingga belum terjadinya penyesuaian;
- b. Perkembangan penggunaan lahan eksisting, terutama pertumbuhan permukiman dan industri;
- c. Tekanan ekonomi wilayah, yang mendorong konversi lahan sawah menjadi non pertanian;
- d. Keterbatasan akurasi data spasial, yang menyebabkan penetapan LSD tidak sepenuhnya mencerminkan kondisi aktual.

Tabel 4. 7 Korelasi Regulasi dengan Temuan

Regulasi	Korelasi dengan Temuan	Tindak Lanjut	Rekomendasi
Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 8 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gresik Tahun 2010-2030	Belum sepenuhnya terintegrasi antara penetapan lahan sawah dilindungi dengan Rencna Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gresik dan tingkat kesesuaian RTRW-LSD menggunakan perhitungan metode <i>conformance</i> mencapai 83,84% (berkualitas) berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang No 9 Tahun 2017.	Diperlukan tindak lanjut lebih untuk mengintegrasikan Lahan Sawah Dilindungi dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gresik	Dasar Hukum: Peraturan Presiden Pasal 14 Nomor 4 Tahun 2026. Perlu dilakukan revisi dan sinkronisasi RTRW Kabupaten Gresik dengan kebijakan LSD melalui pemutakhiran peta pola ruang dan penetapan kawasan. Pasal 23: Pemerintah daerah disarankan melakukan pembinaan dan pengawasan mengenai perlindungan lahan sawah

			dan diperlukan penguatan sistem pengendalian pemanfaatan ruang melalui monitoring dan evaluasi berkala agar tidak terjadi alih fungsi lahan yang tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gresik
Surat Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1589/SKHK.02.01/XII/2021	Terdapat ketidaksesuaian antara rencana pola ruang dengan kondisi eksisting pada kawasan yang termasuk dalam lahan LSD. Dalam rencana kawasan tersebut diperuntukkan sebagai lahan tanaman pangan atau hortikultura namun pada kondisi aktual telah berkembang menjadi terbangun/ non pertanian	Pemerintah daerah melakukan verifikasi lapangan terhadap indikasi ketidaksesuaian pemanfaatan ruang dengan menyertakan bukti berupa foto ber-geotagging di lokasi serta dokumen perizinan yang terkait	Dasar Hukum: Peraturan Presiden Pasal 18 dan 23 Nomor 4 Tahun 2026. Pemerintah daerah dapat menjamin kesesuaian pola ruang dengan RTR yang berlaku di tiap wilayah Kabupaten Gresik melalui penguatan dan integrasi instrumen pengendalian pemanfaatan ruang. Upaya dilakukan dengan penerapan insentif dan disinsentif yang jelas tegas bagi para pelanggar, tetapi juga melalui penyelesaian konflik tata ruang terutama pada kawasan pertanian.
	Pola ruang menunjukkan kategori yang sesuai dimana rencana kawasan diperuntukkan sebagai hortikultura, Pertanian Lahan Basah, Perkebunan, dan Hutan Produksi	Tetap dipertahankan sebagai kawasan lahan sawah dilindungi	Dasar Hukum: Peraturan Presiden Pasal 23 Nomor 4 Tahun 2026. Pemerintah daerah Bupati/Wali Kota melalui instansi daerah seperti Dinas PUPR dan Kementerian ATR/BPN Kabupaten Gresik perlu memperkuat pengawasan terhadap pemanfaatan lahan sawah dilindungi yang telah ditetapkan untuk tanaman pangan dan hortikultura guna

			mencegah terjadinya alih fungsi lahan secara ilegal.
	Pola ruang menunjukkan kategori yang sesuai dimana lahan sawah dilindungi tersebut berada dalam kawasan hutan	Tetap dipertahankan sebagai kawasan lahan sawah dilindungi	Dasar Hukum: Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Pasal 130 Nomor 7 Tahun 2021 Tahap awal dilakukan dengan memeriksa kembali status lahan sawah yang tercatat sebagai kawasan hutan. Proses ini meliputi penelaahan sertifikat, peta tata ruang, serta aspek legalitas kawasan hutan yang ditetapkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Selain itu perlu dipastikan klasifikasi kawasan tersebut apakah masuk dalam hutan lindung, hutan produksi atau hutan konservasi

Sumber: Hasil Analisis,2026

Dalam perspektif perencanaan wilayah kondisi tersebut mencerminkan bahwa implementasi kebijakan LSD belum sepenuhnya terintegrasi dalam sistem penataan ruang. Padahal menurut prinsip penataan ruang sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 Tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah terhadap peta lahan sawah yang dilindungi diintegrasikan dalam penetapan kawasan / lahan pertanian pangan pada rencana tata ruang harus dilakukan pada penyusunan/revisi rencana tata ruang.

Pelestarian lahan sawah tidak cukup hanya melalui penetapan status sebagai kawasan yang dilindungi, tetapi juga perlu diikuti dengan upaya yang mampu meningkatkan kesadaran dan komitmen petani serta para pemangku kepentingan sektor pertanian. Hal ini penting agar mereka memahami bahwa lahan sawah memiliki nilai strategis, baik dari sisi ketahanan pangan maupun keberlanjutan lingkungan. Disisi lain penetapan kawasan LSD membawa konsekuensi bagi pemilik lahan untuk mengalihfungsikan atau mengembangkan lahan tersebut ke penggunaan non pertanian. Oleh karena itu diperlukan pendekatan

kebijakan yang tidak hanya bersifat regulatif tetapi juga memberikan insentif dan perlindungan yang adil bagi pemilik lahan.

Rencana tata ruang wilayah memiliki peran penting dalam memberikan kepastian hukum terhadap kesadaran lahan sawah dilindungi. Melalui instrumen ini pemerintah dapat mengendalikan pemanfaatan ruang mencegah alih fungsi lahan yang tidak sesuai serta mengarahkan pembangunan infrastruktur yang mendukung aktivitas pertanian. Namun demikian Kabupaten Gresik masih terdapat kendala dalam implementasinya khususnya belum adanya penegasan atau konfirmasi lanjutan hasil verifikasi lahan sawah dilindungi yang telah dilakukan oleh tim terpadu. Kondisi ini menyebabkan belum terjadinya sinkronisasi yang optimal antara data lahan sawah dilindungi dengan rencana tata ruang wilayah Kabupaten Gresik tahun 2010-2030.

Secara keseluruhan hasil evaluasi menunjukkan bahwa tingkat kesesuaian RTRW terhadap kebijakan LSD masih berada pada kategori berkualitas antara rencana tata ruang yang telah ditetapkan dengan penggunaan lahan eksisting. Rekomendasi yang dapat diberikan berupa saran kebijakan dan strategi untuk mempertahankan serta meningkatkan tingkat kesesuaian antara program pemanfaatan ruang dan lokasi pelaksanaannya atau saran revisi sebagian RTR dapat dilakukan melalui proses peninjauan kembali terhadap rencana pola ruang, sehingga diperlukan peninjauan kembali RTRW oleh pemerintah Kabupaten Gresik serta penguatan pengendalian pemanfaatan ruang berdasarkan pasal 19 pada Peraturan Pemerintah No 9 Tahun 2017 Tentang Pedoman Pemantauan dan Evaluasi Pemanfaatan Ruang. Tanpa adanya sinkronisasi tersebut potensi konflik pemanfaatan ruang dan alih fungsi lahan akan terus meningkat dan berisiko terhadap ketahanan pangan Kabupaten Gresik.