

**ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN DI PANTURA JAWA TENGAH
(STUDI KASUS KABUPATEN BREBES)**

*CONVERSION OF AGRICULTURAL LAND IN PANTURA CENTRAL JAVA
(CASE STUDY OF BREBES REGENCY)*

Mursid Zuhri

Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah
Provinsi Jawa Tengah

Jl. Pamuda No. 127-133 Semarang, Jawa Tengah

E-mail: zmursid_2010@yahoo.co.id

Diterima: 2 Mei 2018, Direvisi: 7 Mei 2018, Disetujui: 4 Juni 2018

ABSTRAK

Alih fungsi lahan secara umum menyangkut transformasi dalam pengalokasian sumber daya lahan dari satu penggunaan ke penggunaan lainnya. Tujuan penelitian ini adalah (1) mengidentifikasi permasalahan alih fungsi lahan pertanian, khususnya lahan sawah (2) menganalisis pola spasialnya dan faktor-faktor yang mempengaruhi, serta (3) menganalisis kebijakan yang terkait dengan alih fungsi lahan pertanian. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, pengumpulan data menggunakan teknik wawancara, observasi, dan dokumentasi. Teknik analisis data yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Penelitian dilaksanakan di Kabupaten Brebes, Jawa Tengah. Kesimpulan dari penelitian ini adalah 1) alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan nonpertanian sangat dipengaruhi oleh dinamika pertumbuhan perkotaan yang sangat pesat, baik dilihat dari aspek demografis, ekonomi maupun fisik. 2) Pola spasial alih fungsi lahan sawah dipengaruhi oleh faktor-faktor sosial ekonomi, meliputi pertumbuhan penduduk perkotaan, pertumbuhan dan pergeseran struktur ekonomi, pertumbuhan rumah tangga pertanian pengguna lahan dan perubahan luas penguasaan lahan. 3) Kebijakan yang terkait dengan pengendalian alih fungsi lahan pertanian adalah konsistensi pelaksanaan RTRW Provinsi maupun Kabupaten sebagai kunci pencegahan alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian.

Kata kunci : alih fungsi, lahan pertanian, transformasi, kebijakan pengendalian.

ABSTRACT

Land use change generally involves transformation in allocating land resources from one to another use. The purpose of this study is (1) to identify the problem of conversion of agricultural land, especially paddy fields (2) to analyze spatial patterns and influencing factors, and (3) to analyze policies related to conversion of agricultural land. This study uses a qualitative approach, data collection using interview techniques, observation, and documentation. The data analysis technique used is qualitative descriptive. The study was conducted in Brebes Regency, Central Java. The conclusion of this study is 1) the conversion of agricultural land to non-agricultural use is strongly influenced by the dynamics of very rapid urban growth, both seen from demographic, economic and physical aspects. 2) The spatial pattern of conversion of paddy fields is influenced by socio-economic factors, including urban population growth, growth and shifts in economic structure, growth of land-use agricultural households and changes in land tenure. 3) The policy

related to controlling the conversion of agricultural land is the consistency of the implementation of the RTRW as a key to preventing the conversion of agricultural land to non-agriculture.

Keywords: function transfer, agricultural land, transformation, control policy.

PENDAHULUAN

Lahan merupakan sumberdaya alam strategis bagi pembangunan. Hampir semua sektor pembangunan fisik memerlukan lahan, seperti sektor pertanian, kehutanan, perumahan, industri, pertambangan dan transportasi. Di bidang pertanian, lahan merupakan sumber daya yang sangat penting, baik bagi petani maupun bagi pembangunan pertanian. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa di Indonesia kegiatan pertanian masih bertumpu pada lahan (*land based agriculture activities*).

Selama ini lahan sawah di Pantura Jawa Tengah bahkan pulau Jawa mempunyai peranan yang sangat besar dalam memenuhi kebutuhan pangan (beras) secara nasional karena produktivitas yang tinggi dengan dukungan prasarana irigasi dan sosio-struktur maju. Hal ini telah mengantarkan Indonesia pada swasembada pangan tigawarsa yang lalu yang membuat hingga kini ingin kembali berswasembada pangan.

Namun keinginan tersebut tidak mudah dilakukan karena dinamika pertumbuhan perkotaan yang pesat akibat pacuan industrialisasi dan kebutuhan fisik prasarana. Penyusutan luas lahan sawah yang besar ini disebabkan oleh adanya alih fungsi lahan sawah ke penggunaan non-pertanian (perumahan, industri, prasarana) yang jauh lebih besar dibandingkan dengan perluasan lahan sawah baru.

Alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan nonpertanian secara teoritis dapat dijelaskan dalam konteks ekonomika lahan yang menempatkan sumberdaya lahan sebagai faktor produksi, dimana berkembang pandangan bahwa lahan atau

tanah diperlakukan sebagai komoditas strategis. Berbeda dengan komoditas lain, lahan mempunyai karakteristik yang kompleks yaitu: (1) penyediannya bersifat tetap, (2) tidak ada biaya penyediaan (3) bersifat unik atau *irreplaceable* (4) tak dapat dipindahkan); dan (5) permanen. Karena faktor-faktor itu memiliki karakteristik tertentu, maka secara alamiah akan terjadi persaingan dalam penggunaan lahan untuk berbagai aktivitas. Dalam kondisi inilah akan terjadi perubahan dalam penggunaan lahan yang mengarah pada aktivitas yang mempunyai *land rent* yang paling tinggi.

Secara teoritis dikenal 5 jenis rente lahan, yaitu rent recardian, rent lokasi, rent lingkungan, rent sosial dan rent politik. Dalam kondisi pasar lahan sempurna, harga lahan haruslah mencakup kelima jenis rent tersebut (Lutfi Nasution, 2001). Secara sederhana dapat dikatakan bahwa persediaan lahan bersifat tetap sedangkan permintaannya terus tumbuh dengan cepat terutama di kawasan perkotaan. Pertumbuhan kebutuhan lahan tersebut di dorong oleh pertumbuhan penduduk dan aktivitas sosial ekonomi yang menyertainya. Interaksi antara permintaan dan penawaran lahan ini akan menghasilkan pola penggunaan lahan yang mengarah pada aktivitas paling menguntungkan.

Dalam konteks inilah fenomena alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan nonpertanian terjadi. Alih fungsi lahan pertanian dewasa ini telah menjadi isu global, tidak saja di negara berkembang yang pertaniannya masih menjadi sektor dominan, tetapi juga di negara-negara maju. Di negara maju, perhatian terhadap semakin berkurangnya lahan pedesaan

yang subur untuk pengembangan perkotaan didasarkan pada dua anggapan. *Pertama* adalah lahan pertanian yang subur di wilayah yang secara kronologis baik, secara cepat diambil alih oleh pertumbuhan perkotaan. Hal ini berarti akan memperbesar ketergantungan terhadap impor produk pertanian. *Kedua*, perhatian ini timbul dari kepercayaan bahwa dimasa datang teknologi pertanian secara intensif yang bertumpu pada faktor kimiawi dan irigasi akan kembali beralih pada teknologi yang ketergantungannya pada kimiawi berkurang namun lebih banyak menggunakan organik (Bruce Pond dan Maurice Yeates, 2009)

Dalam prosesnya, alih fungsi lahan pertanian senantiasa berkaitan erat dengan ekspansi atau perluasan kawasan perkotaan sebagai wujud fisik dari proses urbanisasi. Kivell (1993) menggambarkan bagaimana lahan menjadi faktor kunci dalam kaitannya dengan pola dan proses perubahan kota. Hal ini karena terdapat kaitan yang erat antara penggunaan lahan dan perubahan demografis di kawasan perkotaan, yang dapat ditunjukkan dalam ukuran konsumsi lahan perkotaan marjinal per-peningkatan rumah tangga. Ekspansi kawasan perkotaan akan mempunyai dampak baik langsung maupun tidak langsung terhadap wilayah perdesaan sekitarnya, yaitu dalam bentuk alih fungsi lahan pertanian dan peningkatan penduduk nonpertanian atau akibat sekunder berkurangnya lahan pertanian (W. Lockeretz, 2003).

Dampak sekunder yang bersifat tak langsung justru lebih penting dari sekedar berkurangnya lahan pertanian, karena akan mengakibatkan pengembangan yang terjadi terutama pada lahan yang berkualitas lebih baik, pengurangan efisiensi dan peningkatan biaya produksi terjadinya *impermanence syndrome*, yakni membiarkan lahan menganggur sebelum dijual untuk pengembangan.

Di negara-negara Asia yang pertaniannya masih menjadi sektor dominan, alih fungsi lahan pertanian menjadi salah satu isu penting dalam dekade terakhir, terutama dalam kaitannya dengan pembangunan pertanian/perdesaan. Perluasan kawasan perkotaan menyebabkan berkurangnya lahan pertanian subur, lahan sebagai obyek spekulasi yang penggunaannya disalahgunakan (Kitamura dan Kobayashi, 2002).

Di negara-negara yang sedang berkembang, termasuk Indonesia, terjadi alih fungsi masif dari pertanian subur ke penggunaan nonpertanian terutama dalam wilayah yang dipengaruhi oleh pertumbuhan pusat-pusat perkotaan yang sangat pesat. Dalam perspektif makro, di negara-negara yang sedang berkembang, fenomena alih fungsi lahan pertanian terjadi dalam konteks transformasi struktural perekonomian dan demografis.

Lahan pertanian yang membentang di sepanjang pantura Jawa Tengah kini telah banyak beralih fungsi sebagai lahan nonpertanian bagi kepentingan industri, prasarana perkotaan dan permukiman. Sebagaimana dikemukakan Ashari (2003) bahwa pada prinsipnya alih fungsi lahan sawah menjadi lahan non sawah memiliki motif ekonomi, dimana lahan non sawah memiliki *land rent* tinggi.

Fenomena konversi lahan ini dinilai sudah amat mencemaskan dan mengganggu. Di satu pihak mengingat pantura Jawa Tengah merupakan sentra produksi beras termasuk kabupaten Brebes merupakan wilayah ketiga terbesar di Jawa tengah, maka alih fungsi lahan pertanian akan mengganggu pemeliharaan swasembada beras dan pihak lain hal itu akan mengubah struktur ketenagakerjaan masyarakat. Upaya-upaya pengendalian alih fungsi lahan ternyata juga masih menghadapi kendala inkonsistensi penerapan berbagai peraturan termasuk penataan ruang di wilayah itu.

Merujuk uraian di atas, maka penelitian ini memiliki tujuan untuk: 1) mengidentifikasi permasalahan alih fungsi lahan pertanian, khususnya lahan sawah; 2) menganalisis pola spasialnya dan faktor-faktor yang mempengaruhi; 3) menganalisis kebijakan yang terkait, baik kebijakan yang mendorong dan memacu terjadinya alih fungsi lahan sawah maupun kebijakan pengendaliannya.

METODE

Penelitian ini didesain dengan menggunakan pendekatan kualitatif untuk mendeskripsikan dan menganalisis tentang alih fungsi lahan pertanian di pantura (studi kasus Kabupaten Brebes). Teknik pengumpulan dengan wawancara, observasi dan dokumentasi. Analisis data merupakan upaya mencermati dan mensistematiskan data-data yang diperoleh melalui wawancara, observasi maupun telaah dokumen. Analisis dalam penelitian ini dilakukan melalui dua tahap, yaitu selama di lapangan dan setelah dari lapangan. Analisis di lapangan ditempuh dengan mempersempit fokus, menetapkan tipe studi, mengembangkan pertanyaan analitik, menyusun komentar, dan telaah kepustakaan yang relevan. Analisis setelah dari lapangan ditempuh dengan membuat kategori-kategori masalah/temuan dari lapangan dengan cara menata sekuensi atau urutan penelaahannya. Penelitian ini dilakukan di desa, ibukota kecamatan, lingkungan industri, serta lembaga pemerintah yang berkaitan langsung dengan lahan pertanian, sarana transportasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Umum

Laju penyusutan lahan sawah di Pantura Jawa Tengah sebesar 0,31 persen, yang mencakup 15 kabupaten/kota yaitu Kabupaten Rembang, Kabupaten Pati, Kabupaten Kudus, Kabupaten Jepara, Kabupaten Demak, Kabupaten Semarang,

Kabupaten Kendal, Kabupaten Batang, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Tegal, Kabupaten Brebes, Kota Semarang, Kota Pekalongan dan Kota Tegal. Kabupaten Brebes termasuk mempunyai penyusutan luas lahan sawah tergolong besar dan laju penyusutan yang juga tinggi (> dari rata-rata di wilayah Pantura Jawa).

Ditinjau dari sebarannya secara spasial, kecenderungan alih fungsi lahan sawah ke nonpertanian di Kabupaten Brebes tidak merata disemua kecamatan. Demikian pula kecenderungan penyusutan luas lahan sawah yang diakibatkannya, baik ditinjau berdasarkan luasan maupun laju penyusutannya. Dalam hal ini ada pola spasial bahwa alih fungsi lahan sawah hanya terjadi pada wilayah kecamatan tertentu, seperti Kecamatan Wanasari (Desa Sidamulya) untuk jalan tol seluas 22,7 Ha, Kecamatan Bulakamba (Desa Rancawuluh) seluas 15,3 ha untuk industri peralihan dari Bekasi dan Jakarta, serta Kecamatan Kersana (Desa Limbangan) untuk tol dan permukiman 11,8 ha. Dalam hal ini terdapat gambaran yang hampir sama pola spasialnya dengan kecenderungan alih fungsi. Selain alih fungsi di atas, terdapat alih fungsi untuk pemukiman sebesar 12,87 ha, industri batu bata seluas 3,19 ha, hutan rakyat sebesar 7,01 ha, jalan umum sebesar 0,01 ha, lapangan 0,56 ha, pekarangan seluas 7,65 ha, tegalan seluas 3,61, tubuh air seluas 0,30. Secara keseluruhan terdapat 202,96 ha lahan sawah yang sudah beralih fungsi. Adanya kecenderungan alih fungsi lahan sawah tersebut mengakibatkan penyusutan luas lahan sawah.

Faktor-faktor yang berpengaruh

Dalam upaya mengkaji permasalahan alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan perkotaan di wilayah Pantura telah diidentifikasi faktor yang dianggap berpengaruh yaitu faktor eksternal dan

faktor internal serta faktor kebijakan. Faktor eksternal pada dasarnya adalah faktor-faktor dinamika pertumbuhan perkotaan, baik secara fisik spasial, demografis maupun ekonomi, yang mendorong atau memacu terjadinya alih fungsi lahan sawah (di wilayah yang semula merupakan perdesaan) ke penggunaan non pertanian. Dengan kata lain, faktor eksternal ini merupakan implikasi langsung dari terjadinya transformasi ekonomi (dari pertanian ke industri dan transportasi) dan demografis (dari pedesaan ke perkotaan).

Faktor eksternal berkaitan dengan dinamika pertumbuhan perkotaan, yaitu perkembangan kawasan terbangun, pertumbuhan PDRB. Semakin besar laju perkembangan kawasan terbangun sebagai manifestasi perkembangan fisik-spasial, yang terjadi di tiap kabupaten/kota mengakibatkan laju penyusutan luas lahan sawah yang terjadi. Semakin besar laju pertumbuhan PDRB (dalam persentase per-tahun, bernilai positif) akan menyebabkan perubahan luas sawah secara negatif (penyusutan luas).

Sedangkan faktor yang bersifat internal adalah kondisi sosial ekonomi rumah tangga pertanian pengguna lahan yang mendorong mereka melepaskan kepemilikan atau penguasaan lahannya terhadap lahan sawah sehingga potensial mengubah penggunaannya. Faktor internal menyangkut pertumbuhan rumah tangga pertanian pengguna lahan serta perubahan dalam penguasaan lahan pertanian. Semakin tinggi laju pertumbuhan rumah tangga pertanian pengguna lahan menyebabkan semakin besarnya penyusutan luas lahan sawah. Semakin besar perubahan luas penguasaan lahan per rumah tangga pertanian pengguna lahan, semakin besar pengaruhnya terhadap laju penyusutan luas lahan sawah.

Secara umum gambaran kondisi sosial ekonomi rumah tangga pertanian di

wilayah pantura ditandai dengan beberapa perubahan. *Pertama*, terjadinya penurunan jumlah rumah tangga pertanian, meskipun tidak terlalu besar (0,18 persen). Ditinjau dari proporsinya, rumah tangga pertanian mengalami menurun yang sangat berarti yaitu 42 persen menjadi 31,5 persen, yang sebaliknya diikuti penambahan rumah tangga nonpertanian dalam jumlah yang sangat besar, yaitu 57,5 persen. Sementara itu jumlah rumah tangga pertanian pengguna lahan juga masih mengalami penambahan (1,7 persen), meskipun lebih kecil daripada penambahan di Pulau Jawa secara keseluruhan (4,3 persen). *Kedua*, luas lahan yang dikuasai.

Gambaran mengenai kuatnya pengaruh dinamika pertumbuhan perkotaan ini dapat dilihat dari data berikut ini. *Pertama* wilayah pantura mempunyai laju pertumbuhan penduduk sebesar 2,48 persen pertahun, lebih tinggi dari pada rata-rata laju pertumbuhan penduduk di Pulau Jawa.

Selain faktor-faktor sosial ekonomi, faktor lain yang juga berpengaruh terhadap kecenderungan dan pola spasial alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan nonpertanian di wilayah Kabupaten Brebes adalah faktor kebijakan pemerintah. Dalam hal ini dapat diidentifikasi tiga kebijakan pemerintah yang dianggap sebagai faktor pemacu munculnya alih fungsi lahan pertanian, yaitu privatisasi pembangunan kawasan industri, pembangunan permukiman skala besar dan kota baru dan transportasi dalam hal ini jalan tanpa hambatan; serta deregulasi investasi dan perijinan.

Kebijakan privatisasi pembangunan kawasan industri yang tertuang dalam keputusan presiden No 53/1989 telah memberikan keleluasaan kepada pihak swasta melakukan investasi dalam pembangunan kawasan industri dan memilih lokasi sesuai dengan mekanisme pasar. Dengan adanya keleluasaan

pembangunan kawasan industri oleh swasta, maka dampaknya adalah lonjakan pada kebutuhan lahan. Pihak swasta bagaimanapun senantiasa berorientasi kepada keuntungan sehingga dalam mengalokasikan kegiatannya akan berorientasi pada lokasi yang menguntungkan. Dalam konteks ini dapat dipahami bahwa alih fungsi lahan sawah di Kabupaten Brebes jauh lebih luas dibandingkan dengan kurun sebelumnya.

Kebijakan pemerintah kedua yang dianggap berpengaruh terhadap kecenderungan alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Brebes adalah kebijakan pembangunan permukiman. Implementasi kebijakan pemerintah dalam pembangunan pembangunan permukiman skala besar ini dapat dilihat dari indikator izin lokasi yang telah dikeluarkan. Kecenderungan alih fungsi lahan pertanian menjadi suatu fenomena yang tidak dapat dihindari, apalagi pada implementasi pembangunan permukiman ini kerap kali ditemui banyak masalah, misalnya spekulasi lahan dan percaloan. Hal itulah yang kemudian memacu peningkatan harga lahan secara cepat, yang pada gilirannya justru menjadi menarik bagi pemilik lahan pertanian menjual atau melepaskan kepemilikan lahannya untuk penggunaan nonpertanian.

Kebijakan privatisasi pembangunan kawasan industri dan pembangunan permukiman diperkuat oleh kebijakan deregulasi dalam penanaman modal dan perizinan. Dengan adanya penyederhanaan atau kemudahan dalam pemrosesan perijinan maka terjadi lonjakan besar dalam permohonan izin lokasi baik untuk kawasan industri, permukiman maupun kawasan pariwisata. Serta kebijakan nasional adanya pembangunan jalan tol sepanjang pulau Jawa.

Dalam kaitan dengan permasalahan alih fungsi lahan pertanian, khususnya sawah beririgasi teknis, yang cenderung tak terkendali itulah kebijakan

pengendaliannya menjadi sangat penting. Kebijakan yang mencegah alih fungsi lahan pertanian yang subur menjadi penggunaan nonpertanian sesungguhnya telah ada dalam Tata Ruang Wilayah nasional, provinsi maupun kabupaten. Dalam implementasinya, kebijakan tersebut menghadapi kendala untuk diterapkan sepenuhnya, karena tetap saja terjadi alih fungsi lahan pertanian produktif atau sawah beririgasi ke penggunaan nonpertanian, bahkan menunjukkan kecenderungan tidak terkendali. Dalam hal ini banyak pemerintah daerah menghadapi dilema antara kepentingan memacu pertumbuhan ekonomi dan upaya tetap mempertahankan keberadaan lahan pertanian (sawah). Dalam situasi menghadapi kecenderungan alih fungsi lahan yang tidak terkendali, kemudian pemerintah menetapkan kebijakan yang lebih operasional untuk dapat mencegah dan/atau mengendalikan alih fungsi lahan pertanian (sawah), khususnya yang beririgasi teknis. Pencegahan dan/atau pengendalian alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan non pertanian sesungguhnya dapat dilakukan dengan mekanisme izin lokasi. Pada tahap pemberian izin lokasi inilah sebenarnya secara dini alih fungsi lahan sawah beririgasi teknis dapat dicegah. Namun dalam implementasinya seringkali sulit dilakukannya dengan semestinya karena dihadapkan pada beberapa masalah, antara lain menyangkut belum didukung rencana tata ruang wilayah yang memadai; adanya kepentingan yang lebih besar menarik investasi untuk memacu pertumbuhan; serta ketidaksiapan pemerintah daerah dalam mengimplementasikan kebijakan deregulasi dan debirokratisasi dalam perizinan serta mekanisme koordinasi antarinstansi.

Kebijakan Bidang pertanian akibat alih fungsi lahan

Pemerintah Kabupaten Brebes dalam menyikapi adanya alih fungsi

lahan yang cukup masif itu, maka pada tahun 2016 dan 2017 telah dilakukan kegiatan peningkatan infrastruktur irigasi tingkat usaha tani berupa:

Tabel 1.
Kegiatan peningkatan infrastruktur irigasi di Kabupaten Brebes

No	Uraian Kegiatan	Tahun Anggaran	Jumlah Lokasi (Titik)	Luas Oncoran (Ha)
1	Pengembangan Irigasi Air Tanah Dangkal (PIATD)	2016	68	1.962
		2017	18	585
		Jumlah	86	2.547
2	Pengembangan Irigasi Air Permukaan (PIAP)	2016	31	1.378
		2017	5	200
		Jumlah	36	1.578
Jumlah Total			122	4.125

Disamping itu adanya kebijakan mekanisasi pertanian, Efisiensi pengolahan Tanah (Bawang Merah), Efisiensi Penanaman Padi, Efisiensi Pemanenan Padi.

Implikasi kebijakan pengendalian alih fungsi lahan sawah

Perlunya pencegahan dan/atau pengendalian terhadap kecenderungan konversi lahan pertanian, khususnya lahan sawah beririgasi teknis di Kabupaten Brebes didasarkan pada 3 alasan utama, yaitu (a) kecenderungan tersebut dipandang sebagai ancaman terhadap upaya mempertahankan swasembada pangan (beras) regional maupun nasional, mengingat wilayah tersebut sebagai sentra produksi padi; (b) besarnya biaya investasi pembangunan prasarana irigasi selama ini akan hilang begitu saja jika konversi sawah terus berlanjut tanpa pengendalian (c) pencetakan sawah baru di luar Jawa membutuhkan biaya besar untuk mengimbangi penyusutan sawah produktif di Pukau Jawa disamping memerlukan waktu yang lama dalam pengembangannya.

Dalam konteks itulah kebijakan pengendalian konversi lahan pertanian, terutama sawah beririgasi teknis, menjadi sangat mendesak sehingga berbagai dampak negatif dapat dihindarkan. Namun kebijakan pengendalian ini akan mempunyai implikasi luas, baik secara makro-spasial maupun secara mikro dalam kaitannya dengan keberadaan dan kondisi sosial ekonomi rumah tangga pertanian pengguna lahan.

Dalam konteks kebijakan makro-spasial, pengendalian konversi lahan pertanian mempunyai implikasi perlunya meninjau kembali kedudukan dan peran yang dibebankan wilayah Pantura sebagai pusat pertumbuhan ekonomi. Dalam hal ini Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) telah mengarahkan bahwa wilayah Pantura ditetapkan 11 Kawasan unggulan dan RTRW Provinsi (Bregasmalang) dan RTRW Kabupaten Brebes yang pengembangannya diprioritaskan kepada industri, pangan, dan perikanan. Pada semua kawasan tersebut, sektor industri menjadi salah satu sektor unggulan yang pengembangannya diprioritaskan. Selain itu, pertanian tanaman pangan tetap menjadi sektor

unggulan yang akan dikembangkan. Pola pengembangan kawasan unggulan dan fungsi kota akan didukung oleh pengembangan prasarana jaringan jalan arteri dan jalan bebas hambatan yang menghubungkan antarkota di wilayah pantura.

Dari arahan kebijakan tata ruang nasional dan wilayah, tampak bahwa wilayah pantura mempunyai peran ganda, yaitu sebagai pusat pertumbuhan ekonomi (sektor industri) sebagai sektor unggulan yang didukung oleh keuntungan komparatif yang tinggi sekaligus sebagai sentra produksi tanaman pangan (beras) untuk menopang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) yang secara langsung juga mendukung keberlanjutan swasembada pangan. Tentu saja peran ganda ini memerlukan pengendalian yang tidak mudah karena berpotensi menimbulkan konflik dalam akomodasi pengalokasian sumberdaya lahan, seperti contoh konversi atau alih fungsi lahan untuk sarana prasarana transportasi (Tol) di Kabupaten Brebes sampai 190 ha lebih. Pengendalian pemanfaatan ruang menjadi mutlak diperlukan karena dalam dinamika pertumbuhan yang amat pesat, fenomena konversi lahan pertanian hampir tidak mungkin dapat dielakkan sebagai konsekuensi dari perubahan struktural dalam perekonomian wilayah dan demografis. Persoalannya adalah bagaimana kecenderungan konversi lahan pertanian tersebut dapat dikendalikan secara ketat sehingga tidak mengancam keberadaan lahan sawah yang beririgasi teknis yang telah ada dan selama ini telah berperan besar dalam produksi pangan.

Sesungguhnya di luar lahan sawah yang beririgasi teknis yang mempunyai produktivitas tinggi, di wilayah pantura masih cukup luas lahan pertanian lain (ladang, kebun) yang produktivitasnya relatif lebih rendah yang dapat dimanfaatkan jika memang diperlukan

bagi pengembangan kegiatan nonpertanian (terutama industri, perumahan dan transportasi). Dalam hal ini maka mekanisme insentif dan disinsentif seyogyanya dapat diterapkan dalam kebijakan investasi dan perijinan lokasi sehingga di satu pihak lahan yang dianggap kurang produktif dapat ditingkatkan efisiensi pemanfaatannya, serta di pihak lain konversi lahan sawah beririgasi teknis dapat dicegah secara dini.

Implikasi lain dari kebijakan pengendalian konversi lahan sawah beririgasi teknis adalah pada pola pengembangan kawasan terbangun kota. Pola spasial konversi lahan sawah selama ini menunjukkan bahwa konversi lahan, baik laju maupun luasannya, terutama terkonsentrasi di kabupaten-kabupaten di sekitar kota metropolitan dan kota besar. Peningkatan kebutuhan lahan untuk industri, permukiman, seperti tercermin dari perkembangan kawasan terbangun yang pesat, menjadi faktor utama yang mendorong konversi lahan sawah. Dalam konteks ini seyogyanya pengembangan kawasan permukiman tidak dilakukan pada wilayah yang sawahnya beririgasi teknis meskipun wilayah tersebut menjadi bagian dari perluasan fisik kota. Jika kebijakan tersebut diterapkan, implikasinya adalah perlunya konsep pengembangan kota yang secara fisik tidak lagi bersifat kontinyu sebagai kelanjutan dari perluasan kawasan kota. Dalam hal ini suatu kawasan permukiman (apalagi permukiman skala besar) atau kawasan industri dapat saja dikembangkan di tengah-tengah wilayah pertanian, yaitu pada bagian yang bukan atau memang kurang sesuai untuk dikembangkan sebagai sawah irigasi teknis. Ini berarti perlunya penerapan konsep agropolitan dengan segala kemungkinan modifikasinya sehingga layak untuk dikembangkan.

Implikasi lain dari pengendalian konversi lahan pertanian (sawah beririgasi

teknis) terkait dengan kebijakan penataan ruang, yang mencakup perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang. Instrumen utama dalam pengendalian pemanfaatan ruang untuk mencegah terjadinya konversi lahan sawah beririgasi teknis adalah keberadaan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), baik provinsi, maupun kabupaten/kota serta mekanisme prizinan lokal. Dalam hal ini pertama-tama adalah sejauh mana RTRW, baik provinsi maupun kabupaten/kota, telah dapat mengakomodasikan kepentingan untuk mempertahankan keberadaan lahan sawah, terutama yang beririgasi teknis, dan menetapkan secara tegas sebagai kawasan pertanian lahan yang berkelanjutan pengembangannya akan tetap dipertahankan.

Adalah kenyataan bahwa dalam beberapa RTRW kabupaten di wilayah pantura Jawa Tengah tercantum rencana pemanfaatan ruang bagi kegiatan budidaya justru mengkonversi lahan sawah beririgasi teknis ke penggunaan non pertanian. Dalam hal ini kepentingan mempertahankan keberadaan lahan sawah beririgasi teknis tidak atau belum menjadi prioritas di kabupaten tersebut. Hal ini berimplikasi perlunya melakukan peninjauan kembali terhadap RTRW yang mengakomodasikan kepentingan tersebut serta merevisinya dengan melakukan penyesuaian kembali terhadap rencana pemanfaatan ruang bagi kawasan budidaya sehingga keberadaan lahan sawah beririgasi teknis dapat dipertahankan pengembangannya pada masa mendatang sesuai kurun waktu rencana. Jika dalam RTRW secara tegas telah ditetapkan kawasan pertanian lahan basah, maka dalam implementasi pemanfaatan ruang perlu dijamin secara konsisten Dalam hal ini perijinan lokasi

kegiatan non pertanian (transportasi, industri, permukiman dan pariwisata) harus benar-benar sesuai dengan ketentuan RTRW. Kemudian dalam pengendaliannya lebih lanjut, pengawasan dan penertiban menjadi bagian yang tidak terpisahkan, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Pengawasan diperlukan sebagai upaya menjaga kesesuaian pemanfaatan ruang dengan fungsinya sesuai ketentuan rencana tata ruang, yang dilakukan dalam bentuk pelaporan, pemantauan dan evaluasi. Penertiban diperlukan sebagai upaya mengambil tindakan agar rencana pemanfaatan ruang dapat terwujud, yang dilakukan melalui penerapan sanksi sesuai ketentuan perundang-undangan.

Untuk mendukung kebijakan pengendalian konversi lahan sawah beririgasi, teknis ke penggunaan nonpertanian, berkaitan dengan izin lokasi bagi kegiatan nonpertanian yang telah ada (industri, perumahan, pariwisata dan transportasi). Implikasi berikutnya adalah perlunya upaya-upaya peningkatan efisiensi pemanfaatan lahan pada kawasan-kawasan yang sudah diberikan ijin lokasinya tersebut. Hal ini perlu dilakukan karena pada kenyataannya masih cukup luas kawasan yang sudah diberikan ijin lokasinya, baik untuk perumahan maupun industri, yang dewasa ini belum dibangun bahkan belum dibebaskan lahannya. Dalam rangka peningkatan efisiensi pemanfaatan lahan ini maka pembangunan perumahan baru serta kawasan industri diarahkan secara ketat ke kawasan-kawasan yang telah memperoleh ijin lokasi sehingga tidak perlu diberikan ijin lokasi baru.

Selain implikasinya dalam konteks makro-spasial, implikasi lain dari kebijakan pengendalian konversi lahan sawah adalah dalam konteks mikro, yaitu kondisi sosial ekonomi rumah tangga

pertanian pengguna lahan. Terjadinya konversi lahan pertanian pada dasarnya terkait dengan perubahan dalam penguasaan pemilikan lahan, karena selalu didahului oleh proses tersebut. Karena itulah dalam pengendaliannya seyogyanya juga mempertimbangkan pengendalian penguasaan pemilikan lahan. Dengan demikian perubahan dalam penguasaan dan pemilikan lahan tidak akan mengubah fungsi kawasan sebagaimana ditetapkan RTRW. Penguasaan, pemilikan dan pengalihan hak atas lahan harus menjamin kelangsungan usaha pertanian. Pemilikan lahan pertanian oleh perseorangan secara berlebihan, pemilikan yang terlalu sempit, dan pemilikan lahan secara *absente* perlu dicegah agar fungsi lahan sebagai faktor produksi dan sumber kehidupan yang layak bagi rumah tangga pertanian dapat tetap terjaga. Dalam skala mikro hal ini akan menimbulkan implikasi pada rumah tangga pertanian yang selama ini menjadikan sumberdaya lahan sebagai tumpuan kehidupannya. Dalam situasi persaingan penggunaan lahan yang semakin ketat karena dorongan kekuatan ekonomi yang menjadikan lahan sebagai komoditas strategis pengendalian konversi lahan pertanian dengan mencegah beralihnya penguasaan atau pemilikan lahan dari rumah tangga pertanian menimbulkan implikasi yang tidak mudah. Kondisi rumah tangga pertanian di pantura kabupaten brebes ditandai kecenderungan bertambah sempitnya penguasaan pemilikan lahan (fragmentasi lahan), serta bertambahnya rumah tangga pertanian gurem yang selama ini menjadi salah satu faktor penyebab terjadinya konversi lahan pertanian. Karena itu kebijakan pengendalian konversi lahan pertanian perlu didukung dengan upaya peningkatan kesejahteraan rumah tangga pertanian sehingga secara internal dapat mencegah mereka dari keinginan melepaskan penguasaan pemilikan lahannya kepada

pihak lain yang bukan rumah tangga pertanian.

Dari Pembahasan tersebut dapat ditarik beberapa kecenderungan. **Pertama**, kecenderungan alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan nonpertanian di wilayah Pantura Jawa Tengah dalam dasawarsa terakhir berlangsung dalam konteks dinamika pertumbuhan perkotaan yang sangat pesat, baik dilihat dari aspek demografis, ekonomi maupun fisik. Dihadapkan pada peran strategis wilayah ini sebagai sentra produksi padi, hal ini menjadi permasalahan karena akan berdampak besar terhadap upaya mempertahankan swasembada pangan (beras) nasional yang telah dicapai Indonesia pada zamannya. **Kedua**, ditinjau dari sasarannya secara spasial kecenderungan alih fungsi lahan sawah ke penggunaan nonpertanian di wilayah pantura terkonsentrasi di 6 Kabupaten Kota, yaitu Brebes, Tegal, Pemalang, Pekalongan, Batang, Kendal dan Kota Semarang. Dari sebaran lokasinya, tampak bahwa penyusutan lahan sawah yang besar dan laju penyusutan yang tinggi terkonsentrasi di sekitar Brebes, dan Kota Semarang. Dan dalam hal ini studi kasus Kabupaten Brebes. Adanya pola spasial alih fungsi lahan sawah ini dipengaruhi oleh faktor-faktor sosial ekonomi, baik yang bersifat eksternal maupun internal. Faktor eksternal mencakup perkembangan kawasan terbangun, pertumbuhan penduduk perkotaan: pertumbuhan dan pergeseran struktur ekonomi. Faktor internal mencakup pertumbuhan rumah tangga pertanian pengguna lahan dan perubahan luas penguasaan lahan. Selain faktor sosial ekonomi, faktor lain yang berpengaruh terhadap kecenderungan dan pola spasial alih fungsi lahan sawah adalah faktor kebijakan pemerintah, yaitu privatisasi pembangunan kawasan industri, pembangunan permukiman skala besar dan kota baru, serta deregulasi

investasi dan perizinan. **Ketiga**, kebijakan pengendalian alih fungsi lahan pertanian terutama sawah beririgasi teknis, menjadi sangat mendesak. Namun Kebijakan ini akan mempunyai implikasi yang luas, baik secara makro-spasial maupun secara mikro dalam kaitannya dengan keberadaan rumah tangga pertanian pengguna lahan. Dalam konteks makro, pengendalian alih fungsi lahan pertanian mempunyai implikasi perlunya peninjauan kembali kedudukan dan peran yang dibebankan terhadap wilayah pantura karena peran gandanya sebagai pusat pertumbuhan ekonomi sekaligus sebagai sentra produksi pangan (beras) untuk menopang produksi pangan. Implikasi lain dari pengendalian alih fungsi lahan sawah terkait dengan pengendalian lahan sawah terkait pemanfaatan ruang, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 26/1992 tentang penataan ruang serta Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Tengah, baik Provinsi maupun kabupaten/kota serta mekanisme perijinan lokasi. Terjadinya alih fungsi lahan pertanian terkait pula dengan perubahan dalam penguasaan pemilikan lahan. Dalam skala mikro hal ini akan menimbulkan implikasi pada rumah tangga pertanian yang selama ini ditandai dengan kecenderungan bertambah sempitnya penguasaan lahan (proses fragmentasi lahan). **Keempat**, Proses alih fungsi lahan sawah menjadi lahan tegalan atau dialihfungsikan ke sektor non pertanian menyebabkan luas lahan sawah di Kabupaten Brebes semakin menyusut (tingkat penyusutan lahan sawah = 0,53% / tahun). **Kelima**, terjadinya penyusutan luas lahan sawah diikuti dengan pencetakan lahan tegalan baru (tingkat pertumbuhan lahan tegalan = 0,47%/tahun). Walaupun terjadi proses alih fungsi lahan pertanian sepanjang tahun, namun Kabupaten Brebes mampu

memenuhi kebutuhan pangan pokok (beras) penduduknya, bahkan terdapat surplus yang dapat diekspor ke luar daerah.

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan tersebut di atas, dalam penelitian ini dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut. Pertama, permasalahan dalam alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan nonpertanian sangat dipengaruhi oleh dinamika pertumbuhan perkotaan yang sangat pesat, baik dilihat dari aspek demografis, ekonomi maupun fisik yang saling terkait. Kedua terdapat pola spasial alih fungsi lahan sawah menjadi lahan non sawah bersifat sporadis, dipengaruhi oleh faktor-faktor sosial ekonomi, meliputi pertumbuhan penduduk perkotaan, pertumbuhan dan pergeseran struktur ekonomi, pertumbuhan rumah tangga pertanian pengguna lahan dan perubahan luas penguasaan lahan. Ketiga, peran kebijakan terletak pada konsistensi pelaksanaan RTRW dalam pembangunan kawasan, yang berfungsi sebagai pengendalian alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian. Kebijakan harus mampu mengarahkan pertumbuhan perkotaan di luar kawasan pertanian pangan.

REKOMENDASI

Konsistensi pelaksanaan RTRW merupakan kunci pencegahan alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian, oleh sebab itu para pembijak betul-betul memhami dan mematuhi RTRW tersebut dan regulasi lainnya terkait alih fungsi lahan. Kebijakan pengendalian alih fungsi lahan pertanian perlu didukung dengan upaya-upaya peningkatan kesejahteraan rumah tangga pertanian sehingga secara internal dapat mencegah mereka untuk melepaskan penguasaan atau pemilikan lahannya untuk kegiatan nonpertanian.

DAFTAR PUSTAKA

- Ashari. 2003. Tinjauan Tentang Alih Fungsi Lahan Sawah ke Non Sawah dan Dampaknya di Pulau Jawa. Forum Penelitian Agro Ekonomi Voluema 21 No. 2 Tahun 2003. Hal. 83 – 97
- Bappeda Provinsi Jawa Tengah Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Tengah 2005 – 2029;
- Bappeda Provinsi Jawa Tengan, Rancangan RKPD Provinsi Jawa Tengah Tahun 2019
- BPS Kabupaten Brebes. 2015. Brebes Dalam Angka.
- Lockeretz, W. 2003. *Scondary Effects on Midwestern Agriculture of metropolitan Development and Midwestern Agriculture of metropolitan Development and Decreases in farmland*. Land Economic vol. 65 no 3 Agustus 2003.
- Nasution, Lutfi. 2001. “Beberapa masalah pertanahan nasional dan alternatif kebijakan untuk menanggulangnya” Analisis no. 2 Tahun 2001.
- Pierce 2001, Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap alih fungsi lahan pertanian secara makro
- Pond, Bruce Pond, Maurice Yeates. 2009. Rural/Urban Land Conversion I : Estimating the Direct and indirect Impact. Urban Geography No. 14 2009.
- Kitamura, T. dan S. Kobayashi, Rural and Use in the Asian Region II Towards Sustainable land Use, Report of an APO Symposium, Tokyo,2008).
- RTRW Provinsi Jawa Tengah 2009 – 2030
- Philip Kivell. 1993. Land and the City: Patterns and Processes of Urban Change Routledge. London