



## Faktor Pengaruh dan Implikasi Rencana Detail Tata Ruang Kecamatan Gunungpati Kota Semarang terhadap Alih Fungsi Lahan Pertanian

Suhadi✉

Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang, Indonesia

### Info Artikel

*Sejarah Artikel:*  
Diterima Oktober 2011  
Disetujui November 2011  
Dipublikasikan Januari 2012

*Keywords:*  
Gunungpati;  
RDTRK;  
Building;  
Transfer of land use;  
Agriculture.

### Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) Kecamatan Gunungpati dan Implikasinya terhadap Alih Fungsi Lahan Pertanian. Data yang digunakan dalam penelitian ini berupa bahan hukum primer dan sekunder. Pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka dan *searching online*. Analisis data menggunakan tiga pendekatan, yaitu: pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep dan pendekatan kasus. Hasil penelitian menunjukkan, bahwa instrument hukum yang digunakan dan sarana prasarana untuk pelaksanaan RDTRK Kecamatan Gunungpati sudah cukup komprehensif dan lengkap. Instrument hukum yang dijadikan dasar secara kuantitatif sudah lengkap, yakni dari RTRW, RDTRK, Perda Bangunan, dan Perwal pelimpahan wewenang kepada kecamatan dan kelurahan. Sementara aspek sarana dan prasarana berupa peta sudah tersedia lengkap dan atribut peta yang jelas sehingga memudahkan bagi pemerintah dan masyarakat untuk memahaminya. Namun, faktor penghambat terletak pada kurangnya SDM baik dari segi kuantitas maupun segi kualitas, sehingga dalam pelaksanaannya kurang efektif di lapangan. Aspek lainnya yang menghambat adalah kurangnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat terhadap pelestarian lingkungan, sehingga banyak lahan-lahan pertanian yang produktif dialihfungsikan setelah terlebih dulu dijual kepada pembeli untuk pembangunan permukiman. Dalam jangka panjang hal ini dapat berdampak serius terhadap degradasi lingkungan dan ketahanan pangan khususnya bagi masyarakat Gunungpati. Dalam konteks ini, pemerintah perlu melakukan penyuluhan dan pelibatan masyarakat dalam penyusunan RDTRK.

### Abstract

*This study aims to determine and analyze of the implementation of the City Spatial Plan Details (RDTRK) in the Gunungpati District: a Transfer Function and Its Implications for Agricultural Land. The data used in this study are primary and secondary legal materials. The data were collected through field research and a literature study. Analysis of data using three approaches, namely: legislative approaches, the concept and the case approaches. The results showed, that the legal instrument used and the infrastructure for the implementation of the District RDTRK Gunungpati is quite comprehensive and complete. Legal instruments in quantitative basis are complete, ie of RTRW, RDTRK, building regulation, and Perwal delegation of authority to districts and villages. While aspects of the infrastructure already available in the form of a complete map and attribute maps are clear, making it easier for the government and the public to understand. However, the limiting factor lies in the lack of human resources in terms of both quantity and quality, resulting in a lack of effective implementation in the field. Another aspect is the lack of knowledge and hinder public awareness about our environment, so many farms are productive converted after the first sale to a buyer for settlement construction. In the long run this could seriously impact on environmental degradation and food security especially for the Gunungpati. In this context, the government needs to do outreach and community involvement in the preparation RDTRK.*

## 1. Pendahuluan

Konversi lahan sawah yang cukup marak akhir-akhir ini telah menimbulkan dampak yang luas pada berbagai aspek pembangunan. Secara nasional, konversi lahan sawah rata-rata mencapai 188.000 hektar per tahun dengan pertumbuhan rata-rata 2,42% per tahun (Sastraatmaja, 2006). Dampak konversi lahan tersebut sering kali kurang disadari, sehingga masalah konversi lahan dinilai sebagai “masalah kecil” dan upaya pengendalian konversi lahan terkesan terabaikan. Padahal dampak konversi lahan ini sangat luas baik secara ekonomi, sosial, dan lingkungan.

Dampak yang terasa adalah menurunnya ketahanan pangan nasional dan lingkungan (Departemen Pertanian RI, 2005). Padahal lahan pertanian memiliki banyak fungsi, tidak hanya sebagai penghasil padi atau produk pertanian, tetapi juga berperan dalam mitigasi banjir, pengendali erosi tanah, pemelihara pasokan air tanah, penambat gas karbon atau gas rumah kaca, penyegar udara, pendaur ulang sampah organik, serta pemelihara keanekaragaman hayati (Nishio 1999; Sinukaban 2000; Agus dan Husen 2004 dalam Abdurachman 2005). Alih fungsi lahan ternyata juga berdampak terhadap produksi air daerah aliran sungai (DAS), banjir dan tanah lonsor (Irianto, 2004; Fajriyanto, 2009).

Kebijakan terakhir yang penting di bidang pembangunan pertanian berkaitan dengan permasalahan agraria adalah kebijakan lahan abadi pertanian sebagai salah satu dari Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (RPPK). Namun, persoalan mendasarnya dalam implementasi dilapangan adalah tidak cukup kuatnya dukungan perundangan-undangan, belum terpadunya penataan ruang dan lemahnya peran kelembagaan (Syahyuti, 200).

Menurut Paskah Suzeta, minimnya implementasi pajak progresif bagi kegiatan konversi lahan telah memicu maraknya tingkat pengalihan lahan, terutama dari lahan pertanian ke nonpertanian. Badan Pusat Statistik (BPS) menyebutkan, sekitar 1 juta ha sawah atau 30% dari luas total lahan

sawah telah dikonversi fungsinya di Jawa. Selain itu, dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 disebutkan, pada 2004 saja kerusakan hutan dan lahan di Indonesia mencapai 59,2 juta ha. Sedangkan, laju deforestasi mencapai 1,6-2 juta ha tiap tahun.

Laju pertumbuhan penduduk, kegiatan ekonomi yang terus meningkat, pembangunan infrastruktur perhubungan seiring desentralisasi penyelenggaraan pemerintah di daerah, telah mempercepat laju konversi lahan. Selain itu, ketidakseimbangan land rent antara Jawa-luar Jawa, kota-desa, pertanian-nonpertanian, dan hutan-nonhutan turut berkontribusi memacu laju alih fungsi lahan (Investor Daily Indonesia, 2008).

Terkait dengan fenomena tersebut di atas, gejala yang sama secara perlahan terjadi Kota Semarang, khususnya di wilayah Gunungpati yang merupakan satu-satunya kecamatan yang dapat menjaga ekosistem Kota Semarang, kini juga mulai padat, dan tata ruang di kecamatan ini sekarang berubah nyaris tidak terkendali. Kondisi ini oleh sebagian ahli disinyalir karena adanya kontribusi yang signifikan dari kehadiran Unnes sebagai faktor pendorong dan sekaligus sebagai kawasan pertumbuhan baru di Kota Semarang. Hal ini kemudian memicu timbulnya perubahan pola hidup masyarakat di kawasan tersebut dari agraris menjadi industri dan sejenisnya. Kondisi tentu juga berakibat pada terjadinya perubahan-perubahan dalam rencana tata ruang kawasan secara sporadis dari apa yang diprogramkan sebelumnya oleh Pemerintah Kota Semarang.

Dokumen Rencana tata ruang merupakan suatu bahan pertimbangan bagi Pemerintah Daerah untuk menentukan arah pengembangan kawasan. Akan tetapi, implementasi dilapangan tidak sesuai dengan harapan. Rencana yang dibuat sedemikian rupa untuk mencapai suatu kondisi normatif yang diinginkan tidak terimplementasikan dengan baik. Alih fungsi lahan menjadi lahan perumahan/industri secara tidak langsung akan menimbulkan dampak pada semakin banyaknya tanah-tanah kritis,

karena semakin berkurangnya tanaman-tanaman keras yang bisa menjadi penyangga struktur tanah di Gunungpati, yang nota bene sebagian wilayahnya terletak di lereng perbukitan. Dengan demikian, kondisi masa depan yang dituju yang menjadikan kawasan pertanian dan resapan tidak tercapai karena implementasi dilapangan tidak terlaksana dengan baik. Dalam konteks itulah penelitian ini penting dilakukan untuk mengetahui implementasi dari RDTRK Kecamatan Gunungpati. Dalam konteks ini akan dianalisis berdasarkan post facto kondisi eksisting dari RDTRK setempat.

Berdasar latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan pertanyaan penelitian, yaitu: (1) Apa saja instrument hukum yang digunakan oleh Pemerintah Kota Semarang dalam pelaksanaan RDTRK Gunungpati? (2) Bagaimanakah tingkat kesesuaian dan deviasi dari pelaksanaan RDTRK Gunungpati tersebut? (3) Apa faktor-faktor yang mendukung maupun yang menghambat implementasi RDTRK Kecamatan Gunungpati, Kota Semarang ditinjau dari aspek hukum, teknis, dan kelembagaan?

## 2. Metode Penelitian

Data yang digunakan dalam penelitian ini ada dua macam, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari lapangan melalui serangkaian kegiatan observasi dan wawancara semi terstruktur. Adapun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian ini antara lain adalah: (a). dokumen Rencana Tata Ruang Wilayah, Rencana Tata Ruang Kota Semarang, Rencana Tata Ruang Kecamatan, Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan; (b). Perda Perizinan Kota Semarang; dan (c). Hasil studi terkait dengan topik penelitian ini. Pengumpulan data sekunder ini dilakukan melalui studi pustaka di beberapa perpustakaan di Perguruan Tinggi dan dinas-dinas terkait. Cara analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara induktif, yaitu berangkat dari berbagai fakta dan peristiwa kongkrit dari persoalan pelaksanaan rencana tata ruang Kota Semarang, dan juga persoalan

alih fungsi lahan. Kemudian, dari berbagai fakta khusus itu ditarik generalisasi.

## 3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

### a. Implementasi Kebijakan RDTRK

Kegiatan implementasi tata ruang merupakan tahap penting untuk mencapai tujuan kegiatan penataan ruang kota, karena implementasi pada prinsipnya adalah cara agar kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tanpa adanya kegiatan implementasi, maka seluruh strategi pemanfaatan dan pengelolaan ruang kota hanya akan menjadi dokumen perencanaan yang tersimpan sebagai arsip penghias lemari kepala daerah atau kepala bappeda yang belum teruji kualitasnya dan tidak berfungsi sebagai instrumen regulasi dalam kegiatan penataan ruang kota. Disamping itu, tanpa adanya kegiatan implementasi, maka nilai guna kebijakan tidak akan dapat dirasakan oleh kelompok sasaran yang dituju oleh kebijakan tersebut. Implementasi RDTRK Kecamatan Gunungpati yang sepaket dengan beberapa kecamatan lainnya dalam lingkup Kota Semarang, secara makro menggunakan beberapa perangkat pendukung yang diuraikan sebagai berikut:

*Pertama*, instrument hukum dimana payung hukum yang digunakan dalam pelaksanaan RDTRK Kecamatan Gunungpati adalah Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 13 Tahun 2004 Tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) Kota Semarang (Kecamatan Gunungpati) Tahun 2000-2010. Secara teknis kehadiran perda ini tampak tidak sinkron antara tahun pembuatan dengan subtansi yang hendak diatur. Perda ini dibuat pada tahun 2004, sedangkan cakupan pengaturannya berlaku untuk jangka waktu 10 tahun terhitung sejak tahun 2000.

Dalam konteks itu, tampak bahwa kecenderungan norma yang diatur bersifat retroaktif antara tahun pembuatan dengan cakupan subtansi pelaksanaan yang berjarak 4 tahun. Hal ini juga mencerminkan, bahwa pemerintah daerah sebagai regulator telah kurang cermat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di tingkat lokal. Sebab, dalam kebijakan legislasi secara makro tidak

mengenal pemberlakuan secara surut dari sebuah peraturan perundang-undangan, kecuali pada satu produk hukum Hak Asasi Manusia tahun 1999. Semestinya, jika perda ini dimaksudkan berlaku sejak tahun 2000, maka pembuatan Perda RDTRK ini juga harus dilakukan pada setidaknya tahun 2000 atau sebelumnya. Hal ini sekali lagi menunjukkan bahwa perencanaan legislasi di tingkat Pemerintah Kota juga kurang terencana dengan baik.

Namun demikian, ketidaksinkronan antara tahun pembuatan perda RDTRK tersebut dengan substansi pengaturannya telah dijembatani oleh Pasal 56 yang pada prinsipnya secara implisit menegaskan bahwa selama kurun waktu sampai dinyatakan berlaku perda ini pada tanggal 8 Juni tahun 2004, maka payung hukum yang digunakan adalah perda RDTRK sebelumnya. Selengkapinya Pasal 56 tersebut berbunyi: "Dengan berlakunya Peraturan Daerah ini, maka Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Nomor 9 Tahun 1999 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Bagian Wilayah Kota VIII (Kecamatan Gunungpati) Tahun 1995-2005 dinyatakan tidak berlaku lagi".

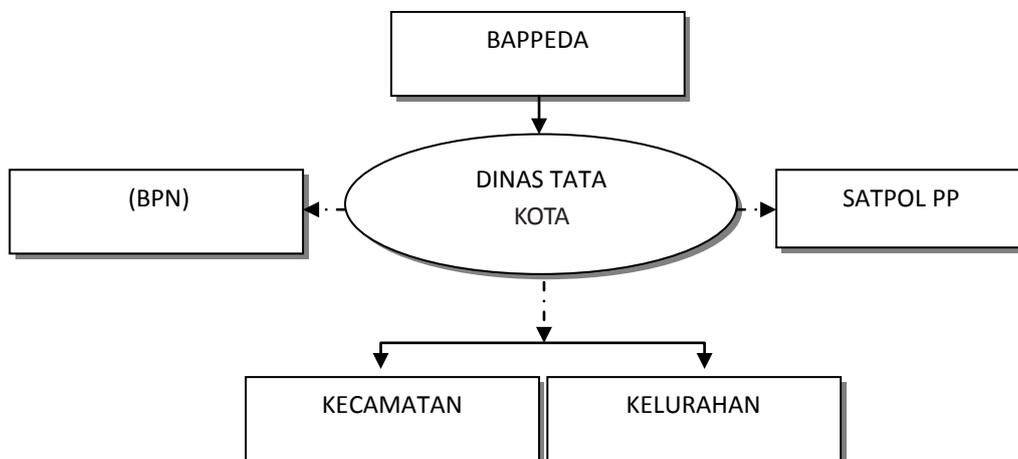
Pada bagian penjelasan RDTRK Kecamatan Gunungpati tersebut dinyatakan, bahwa RDTRK adalah rencana pemanfaatan ruang kota secara terinci yang disusun untuk penyiapan perwujudan ruang dalam rangka pelaksanaan program-program

pembangunan kota. RDTRK ini memuat rumusan kebijaksanaan pemanfaatan ruang kota yang disusun dan ditetapkan untuk menyiapkan perwujudan ruang Bagian Wilayah Kota dalam rangka pelaksanaan program dan pengendalian pembangunan kota baik yang dilakukan oleh Pemerintah, swasta maupun masyarakat.

*Kedua*, kelembagaan dimana institusi pelaksana RDTRK ini mengamanahkan pelibatan semua elemen atau stakeholders, yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat. Hal itu ditegaskan dalam Pasal 43 yang menyatakan bahwa "Semua program, kegiatan atau proyek yang diselenggarakan oleh Instansi Pemerintah, swasta dan masyarakat luas yang berhubungan dengan tata ruang harus mengacu pada RDTRK.

Namun demikian, secara kelembagaan dalam arti pelaksana dari RDTRK ini mencakup enam instansi, yaitu Bappeda selaku perencana pembangunan di tingkat Pemerintah Kota, Dinas Tata Kota dan Permukiman selaku pelaksana teknis di lapangan, Badan Pertanahan Nasional (BPN) selaku regulator dalam pertanahan, Kecamatan dan Kelurahan, dan Satuan Polisi Pamong Praja dalam eksekusi lapangan.

Kesemua instansi tersebut di atas itu saling berhubungan dan bersifat koordinatif. Namun menurut Murni Ediati staff Perencana di Dinas Tata Kota dan Permukiman Kota Semarang (Wawancara, 19/9/2011), instansinya merupakan pemegang kendali utama atau leading sector-nya di lapangan.



**Gambar 1.** Skema Koordinasi Kelembagaan RDTRK

Sedangkan instansi lainnya merupakan mitra kerja yang bersifat koordinatif dan kasuistik. Dalam arti bahwa dalam kasus-kasus tertentu yang memerlukan bantuan instansi lainnya sesuai dengan kewenangannya, misalnya dalam hal penindakan atau kegiatan yustisi terhadap pelanggaran di lapangan, maka Dinas Tata Kota dan Permukiman melibatkan instansi lainnya seperti Satpol PP dalam hal penindakan pembongkaran terhadap bangunan liar terutama di daerah konservasi atau daerah resapan.

*Ketiga*, kapasitas sumber daya manusia pelaksana dari Rencana Detail Tata Ruang Kota yang terhimpun dalam Dinas Tata Kota dan Permukiman, diakui oleh Murni Edianti (Waawancara, 19/9/2011) masih dipandang belum sepadan dengan kebutuhan yang seharusnya ada. Menurutnya, secara ideal memang seharusnya SDM telah dipersiapkan seiring dengan perencanaan dalam RDTRK. Hal ini berimplikasi terhadap lemahnya pengawasan di lapangan. Dengan luas kawasan Kota Semarang yang ada sekarang, diakuinya jumlah SDM tidak mampu menjangkau keseluruhan kawasan, sehingga hal itu berpengaruh terhadap efektifitas pengawasan di lapangan. Namun, untuk menjembatani hal itu, pihak DTKP telah berupaya dengan berkoordinasi dengan pihak Kecamatan dan Kelurahan khususnya dalam pengawasan di lapangan seperti dalam penerbitan izin pemanfaatan lahan oleh masyarakat.

*Keempat*, sarana dan prasarana pendukung dalam implementasi RDTRK Gunungpati, secara umum telah cukup memadai. Salah satunya adalah panduan peta rencana bagi petugas di lapangan. Setidaknya terdapat 24 jenis peta yang digunakan dalam mendukung implementasi RDTRK di wilayah Kecamatan Gunungpati.

Selain menggunakan peta, instrument implementasi juga menggunakan system pengawasan dan pengendalian pemanfaatan ruang. Pengawasan dan Pengendalian Pemanfaatan Ruang, guna menjamin tercapainya tujuan rencana sebagaimana dimaksud Pasal 4 Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2004 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota Semarang, dilakukan oleh

Walikota sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dalam konteks ini terdapat tiga model kebijakan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah kota. Pertama, pengawasan terhadap pemanfaatan ruang dilakukan dalam bentuk pemantauan, pelaporan dan evaluasi. Kedua, pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan dalam bentuk perijinan sesuai dengan kewenangan yang ada pada Pemerintah Kota. Ketiga, pengawasan dan pencegahan segala kegiatan pembangunan dan atau pemanfaatan yang tidak sesuai dengan Peraturan Daerah ini menjadi wewenang dan tanggung jawab Camat dan instansi yang berwenang setempat dan dalam waktu selambat-lambatnya 3 X 24 jam wajib melaporkan kepada Walikota atau Dinas Teknis yang ditunjuk.

*Keenam*, konsistensi Implementasi RDTRK. Parameter untuk mengukur konsistensi dari implementasi RDTRK Kecamatan Gunungpati ini menggunakan parameter faktor-faktor yang mempengaruhi penegak hukum dari Soekanto (1983). Teori ini digunakan atas asumsi bahwa RDTRK merupakan produk hukum lokal yang digunakan sebagai instrument untuk pengendalian lingkungan dan sekaligus rekayasa sosial masyarakat untuk menuju kehidupan yang lebih sejahtera. Dalam konteks ini, semua aspek dalam teori efektifitas penegakan hukum, seperti faktor hukumnya, sarana dan prasara, aparat penegak hukum dan masyarakat akan dijadikan sebagai pendekatan dalam memahami konteks dari analisis data dari penelitian ini.

### ***b. Konsistensi Implementasi RDTRK***

Selanjutnya akan dideskripsikan mengenai kesesuaian antara perencanaan yang ada dalam RDTRK dengan kondisi faktual di lapangan. Hal ini dimaksudkan untuk mengukur sejauhmana efektifitas dari pelaksanaan RDTRK tersebut, terutama ketika tahun 2010 lalu merupakan akhir dari mas berlakunya RDTRK yang dibuat pada tahun 2004, dan saat ini masih dalam tahap penyaiapan untuk lima tahun kedepan. Pada tahun 2011 ini RTRW Kota Semarang telah diundangkan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang. Langkah berikutnya yang akan

dilakukan oleh Pemkot Semarang adalah menyiapkan RDTRK yang sesuai dengan amanat dari RTRW tersebut.

Jumlah Penduduk BWK VIII diproyeksikan pada akhir tahun 2010 adalah + 65.927 jiwa dengan kepadatan penduduk + 12 jiwa/hektar. Pada table proyeksi jumlah penduduk yang dituangkan dalam Perda No.13 tahun 2004 tentang RDTRK Kecamatan Gunungpati terlihat bahwa, pada kelompok Blok 1 yang terdiri dari delapan kelurahan, yakni di kawasan perkotaan yang terdiri dari Kelurahan Gunungpati, Plalangan, dan Sadeng, kepadatan penduduknya dalam 5 tahun terakhir dari tahun 2005-2010 direncanakan stabil, yakni 9 jiwa/km untuk Gunungpati, 10 jiwa/km untuk Plalangan, dan sedikit kenaikan di Sadeng dari 12 jiwa/km menjadi 13 jiwa/km.

Proyeksi di atas relatif sesuai dengan kondisi eksisting pada tahun 2009 yang menunjukkan bahwa rerata kepadatan penduduk pada ketiga kelurahan tersebut menunjukkan angka yang hampir sama. Hal ini menunjukkan bahwa pertumbuhan penduduk pada ketiga wilayah tersebut mampu terkendali dengan baik, dan tidak banyak berpengaruh terhadap struktur ruang di kawasan itu.

Kondisi yang sedikit berbeda tampak pada kawasan perdesaan yang menunjukkan rerata kenaikan pada setiap kelurahan. Misalnya, di Kelurahan Cepoko kepadatan penduduknya pada tahun 2005 10 jiwa/km naik menjadi 11 jiwa/km. Selanjutnya di Kelurahan Jatirejo dari 7 jiwa/km di tahun 2005 naik menjadi 8 jiwa/km pada tahun 2010. Kemudian pada tahun 2005 di Kelurahan Kandri kepadatannya 12 jiwa/km naik menjadi 13 jiwa/km pada tahun 2010. Di Kelurahan Nongkosawit kenaikan agak tinggi dengan 18 jiwa/km naik menjadi 20 jiwa/km. Sedangkan di Kelurahan Pongangan dari 13 jiwa/km naik menjadi 14 jiwa/km padan rentang waktu 2005-2010. Kondisi ini secara makro juga menunjukkan kenaikan yang normal, yakni dari 11 jiwa/km naik menjadi 12 jiwa.

Rencana pemanfaatan lahan di Kawasan Gunungpati dalam konstelasi regional merupakan salah satu wilayah pinggiran

yang diarahkan bagi wilayah pengembangan kegiatan pertanian, pendidikan, permukiman pedesaan, industri agro, agrowisata, dan konservasi. Sesuai kebijakan wilayah tersebut, maka pengembangan wilayah Kecamatan Gunungpati memperhatikan dua kepentingan, yaitu kepentingan pengembangan wilayah dan kepentingan lingkungan bagi perlindungan kawasan setempat dan daerah bawahnya.

Berdasarkan data yang ada terlihat pada proporsi penggunaan lahan untuk permukiman yang terbesar berada di kawasan Kelurahan Ngijo, Patemon dan Sekaran. Ketiga kelurahan tersebut berda di seputar kampus UNNES. Keberadaan kampus tersebut dipersepsikan oleh stakeholders sebagai salah satu faktor pendorong bagi tumbuhnya kehidupan sosial-ekonomi masyarakat yang berpengaruh terhadap tingginya peningkatan jumlah penduduk yang akan bermukim di kawasan tersebut. Hal ini secara kasat mata terlihat dengan banyaknya pengembang yang membuka bisnis properti berupa penyediaan rumah tinggal di kawasan tersebut, terutama di daerah Kalisegoro dan Ngijo. Demikian juga penjualan tanah-tanah penduduk marak di publikasikan di sepanjang jalan di daerah Kalisegoro dan ngijo.

Sementara itu, pemanfaatan ruang terbanyak kedua adalah untuk kepentingan perdagangan dan jasa terutama berda di daerah Kelurahan Sadeng. Dari semua itu yang menarik dicermati adalah bahwa tidak semua daerah di Kawasan Gunungpati yang menyediakan sebagian lahannya untuk kepentingan Ruang Terbuka Hijau (RTRH). Hanya terdapat beberapa kelurahan saja yang menyediakan RTRH, yaitu: Cepoko, Jatirejo, Kandri, Nongkosawit dan Pongangan dengan total lahan 696,205 Ha. Tidak ada alasan yang secara eksplisit mengapa daerah-daerah lainnya tidak menggunakan kebijakan penggunaan RTH tersebut. Padahal sejatinya RTH merupakan sebuah keniscayaan bagi terjaganya keseimbangan lingkungan.

Dalam konteks implementasinya RDTRK ini khususnya untuk penggunaan lahan, khususnya sawah yang notabene untuk pertanian terus mengalami penyusutan yang cukup signifikan, khususnya dari tahun

2008 sampai dengan tahun 2009. Pada tahun 2008 luas sawah sebanyak 1.590,30 Ha. Luas ini menyusut drastis pada tahun 2009 menjadi 1.366,00 Ha. Kondisi tersebut jika dibandingkan dengan jumlah luasan tanah ketring juga mengalami perubahan yang signifikan. Misalnya pada tahun 2008, luas tanah ketring di Kecamatan Gunungpati sebanyak 2.460,66 Ha, lalu mengalami kenaikan yang sangat drastis menjadi 4.013,09. Kondisi tersebut menunjukkan, bahwa telah terjadi perubahan lahan sawah yang kemungkinan dikeringkan untuk kepentingan alih fungsi lahan, baik untuk permukiman, perdagangan dan lain sebagainya.

Kondisi ini relevan dengan temuan penelitian mengenai perubahan penggunaan lahan oleh Hariyanto (2002) yang menunjukkan laju perubahan penggunaan lahan cukup mencemaskan terutama untuk luas lahan pertanian yang berkurang dengan pesat. Sebaliknya luas lahan untuk permukiman bertambah dengan pesat. Konversi lahan sangat sulit dihindari karena faktor-faktor ekonomi yang tercermin dari rendahnya land rent lahan untuk pertanian dibandingkan dengan kegiatan sektor lain.

Rasio land rent lahan pertanian adalah 1:500 untuk kawasan industri dan 1:622 untuk kawasan perumahan. Dalam proses jual beli lahan pertanian, petani dalam posisi tawar yang lemah. Artinya desakan dari sektor non pertanian sangat kuat karena didukung penguasa dan modal besar.

Petani yang tidak mempunyai lahan, statusnya menurun menjadi buruh tani. Hal tersebut disebabkan oleh: (1) kepadatan penduduk di pedesaan yang mempunyai agroekosistem dominan sawah pada umumnya jauh lebih tinggi dibandingkan agroekosistem lahan kering, sehingga tekanan penduduk atas lahan juga lebih tinggi; (2) daerah pesawahan banyak yang lokasinya berdekatan dengan daerah perkotaan; (3) akibat pola pembangunan di masa sebelumnya, infrastruktur wilayah pesawahan pada umumnya lebih baik dari pada wilayah lahan kering; dan (4) pembangunan prasarana dan sarana permukiman, kawasan

industri, dan sebagainya cenderung berlangsung cepat di wilayah bertopografi datar, dimana pada wilayah dengan topografi seperti itu (terutama di Pulau Jawa) ekosistem pertaniannya dominan areal persawahan.

Dalam skala mikro diperlukan sejumlah langkah untuk mengoreksi keterpurukan sektor pertanian selama ini, yang telah menciptakan kondisi-kondisi kurang menguntungkan bagi sektor ini untuk mampu berkembang dan kompetitif di masa mendatang. Kondisi-kondisi tersebut antara lain adalah:

Pertama, sektor pertanian saat ini masih didominasi oleh usaha-usaha yang berskala subsisten, kurang diminati oleh generasi muda, luas lahan yang sempit dan dengan tingkat adopsi teknologi yang rendah, sehingga kurang mampu memproduksi secara ekonomis. Selain itu, secara sosiologis, petani Indonesia lebih bersifat subsisten, kurang mengenal potensi dirinya sendiri untuk bergerak lebih maju ke arah pertanian komersial (Ikhsan dan Mohammad, 1996). Sehingga setiap ada peluang bisnis, yang sigap menangkap bukan petani, melainkan pedagang. Nilai tambah terbesar jatuh ke tangan pedagang, sedangkan petani tetap bertahan dalam level subsisten.

Kedua, keterpurukan sektor pertanian tersebut ditandai pula dengan terjadinya percepatan perubahan fungsi tanah dari penggunaan untuk usaha pertanian menjadi sektor ekonomi modern, seperti industri, perumahan dan jasa. Alih fungsi penggunaan tanah pertanian ke nonpertanian justru paling banyak terjadi di pulau Jawa yang sementara ini menyumbang kebutuhan beras nasional yang terbesar.

Ketiga, dampak penyusutan luas tanah pertanian terutama di Pulau Jawa tidaklah terbatas kepada persoalan ancaman kelangsungan penyediaan pangan, produktivitas pertanian, lingkungan hidup dan perekonomian nasional. Penyusutan luas tanah pertanian ini memiliki dampak lain yang lebih serius bagi masyarakat petani berupa kehilangan penguasaan terhadap sumber daya kapital utama bagi kelangsungan kehidupan mereka, yakni tanah.

### **c. Pengaruh Terhadap Lahan Pertanian**

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa penyusutan lahan pertanian adalah sebab dan sekaligus akibat dari keterpurukan sektor pertanian. Keterpurukan sektor ini terjadi karena proses transformasi struktur perekonomian yang timpang sebagai akibat kebijaksanaan pembangunan yang bias kota, sehingga meskipun mampu mengangkat pertumbuhan agregate namun secara simultan menempatkan sektor pertanian menjadi usaha-usaha berskala subsisten, kurang prestigius, 'ndeso'.

Berbagai penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar petani menginginkan anaknya tidak bekerja di sektor pertanian, karena pertanian memang sudah tidak dapat diandalkan lagi. Mereka lebih senang anaknya bekerja apa saja, asal tidak di sektor pertanian. Terjadi kelangkaan yang mendorong tingkat permintaan tenaga kerja pertanian sehingga menyebabkan harga tenaga kerja pertanian menjadi semakin mahal. Kesulitan mencari tenaga kerja pertanian ini, terutama petani usia produktif mulai terjadi di beberapa daerah.

Akibatnya, pertama ketiadaan insentif untuk bertani dan kuatnya tekanan pasar menyebabkan tanah pertanian yang ada terus menyusut secara cepat dengan ketimpangan struktur penguasaan yang kian memburuk. Kedua, karena penduduk dan aktivitasnya akan terus meningkatkan kebutuhan terhadap tanah selalu lebih tinggi daripada penyediaannya yang relatif tetap, implikasinya adalah apabila alokasi tanah diserahkan kepada mekanisme pasar, maka senantiasa terdapat tekanan perubahan penggunaan tanah dari yang intensitasnya lebih rendah ke aktivitas lain yang lebih produktif (Bracken, 1981), sehingga kehilangan tanah-tanah pertanian menjadi semakin sulit dikendalikan. Padahal, ketersediaan tanah pertanian akan senantiasa menjadi faktor penting untuk menjamin kelangsungan penyediaan pangan dan tempat bagi kegiatan ekonomi bagi mayoritas masyarakat Indonesia.

Selanjutnya dapat pula dikatakan bahwa, perubahan penggunaan tanah baik yang direncanakan maupun tidak diinginkan dari sudut pandang kebijakan tanah nasional

pada dasarnya akan ditentukan oleh dua kelompok faktor, yakni yang berhubungan dengan mekanisme alamiah kompetisi penggunaan tanah atau mekanisme pasar dan yang berhubungan dengan kelembagaan yang diintroduksi oleh pemerintah maupun yang berkembang dalam masyarakat. Dalam konteks kelembagaan, maka aspek hukum pertanahan menjadi bagian yang sangat strategis untuk dikaji sehingga dapat diformulasikan kebijakan-kebijakan di bidang pertanahan yang mampu menciptakan struktur penggunaan dan penguasaan tanah yang secara sosial dan ekonomi lebih dikehendaki.

Dalam konteks itu, pemerintah telah mengeluarkan sejumlah regulasi untuk menjaga terjadinya konversi lahan pertanian produktif kepada penggunaan lainnya. Berkenaan dengan arah kebijakan nasional tersebut, maka dalam konteks pengamanan tanah-tanah pertanian terutama sawah irigasi teknis, pemerintah telah menerbitkan sejumlah kebijakan/peraturan perundangan. Peraturan-peraturan yang berkenaan dengan pengendalian konversi tanah pertanian ke nonpertanian tersebut antara lain adalah: (1). Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 590/11108/SJ tanggal 24 Oktober 1984 yang menyatakan bahwa penyediaan tanah untuk kegiatan pembangunan sedapat mungkin mencegah terjadinya perubahan tanah pertanian ke nonpertanian, sehingga tidak mengganggu usaha peningkatan produksi pangan yang telah ada selama ini; (2). Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1989 tentang Kawasan Industri, di mana antara lain ditegaskan bahwa untuk kawasan industri tidak menggunakan tanah sawah dan tanah pertanian subur lainnya. Dalam pelaksanaannya, larangan ini telah diberlakukan untuk semua penggunaan tanah nonpertanian lainnya seperti untuk perumahan, jasa, dan lain sebagainya; (3). Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1990 tentang penggunaan tanah kawasan industri yang antara lain berisi bahwa pemberian ijin lokasi dan ijin pembebasan tanah untuk perusahaan kawasan industri tidak boleh mengurangi areal tanah pertanian dan harus sesuai dengan rencana tata ruang wilayah

yang ditetapkan oleh pemerintah daerah setempat; (4). Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang penyediaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum; (5). Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1993 tentang tata cara memperoleh ijin lokasi dan hak atas tanah bagi perusahaan dalam rangka Penanaman Modal, dengan petunjuk pelaksanaannya untuk Ijin Lokasi dengan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 22 Tahun 1993; (6). Surat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua BAPPENAS kepada Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5334/MK/9/1994 tanggal 29 September 1994 tentang perubahan penggunaan sawah irigasi teknis untuk penggunaan tanah nonpertanian; (7). Surat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua BAPPENAS selaku Ketua BKTRN kepada Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 5334/MK/9/1994 tanggal 29 September 1994 tentang efisiensi pemanfaatan tanah bagi pembangunan perumahan yang secara umum menggariskan bahwa pembangunan kawasan perumahan tidak dilakukan di tanah sawah beririgasi teknis; (8). Surat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan/Ketua BAPPENAS Nomor 5417/MK/10/1994 tanggal 4 Oktober 1994; dan Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 474/4263/SJ tanggal 27 Desember 1994 yang menyatakan bahwa perubahan penggunaan tanah pertanian ke nonpertanian tidak mengorbankan tanah pertanian subur dan berpengairan teknis; (9). Surat Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 460-3346 tanggal 31 Oktober 1994 kepada seluruh Kantor Wilayah BPN Propinsi dan Kantor Pertanahan se-Indonesia. Diinstruksikan untuk tetap mempertahankan tanah sawah beririgasi teknis, apabila rencana perubahan penggunaan tanah sawah tersebut telah tertuang dalam RTRW maka diinstruksikan agar membantu pemda setempat untuk merubah peruntukan tersebut.

Apabila dikaji lebih lanjut, maka kebijakan-kebijakan pengendalian konversi tanah sawah beririgasi teknis mempunyai implikasi penting, yakni bahwa instrumen

utama dalam pengendalian pemanfaatan ruang untuk mencegah terjadinya konversi lahan sawah beririgasi teknis adalah RTRW yang kemudian dilanjutkan dengan mekanisme pemberian ijin lokasi. Oleh karena itu, sangat perlu untuk mengkaji sejauh mana RTRW mampu menjamin kepentingan untuk mempertahankan keberadaan lahan sawah beririgasi dan menetapkan secara tegas kawasan pertanian, tanah persawahan yang akan tetap dipertahankan.

Efektifitas dari sebuah peraturan perundang-undangan, menurut teori dari Soerjono Soekanto dapat dilihat dari empat faktor, yakni: faktor hukumnya sendiri, faktor sarana dan prasarana pendukung, faktor SDM dan faktor masyarakatnya. Dalam konteks itu, maka untuk melihat faktor pendukung maupun penghambat dari pelaksanaan RDTRK Kecamatan Gunungpati, dapat digunakan pendekatan teori faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum oleh Soerjono Soekanto tersebut-yang diuraikan secara makro sebagai berikut.

Berdasarkan telaah isi dan sistem hukum yang dibangun oleh Pemerintah Daerah Kota Semarang, faktor hukum nampaknya cukup mendukung dalam implementasi dari Rencana Detail Tata Ruang (RDTRK) Kota Semarang secara umum dan khususnya wilayah Gunungpati. Hal ini didasarkan pada dua hal. Pertama, secara substansi peraturan hukum terkait dengan RDTRK yakni Perda No.13 Tahun 2004 tentang RDTRK Kecamatan Gunungpati, memuat norma hukum yang jelas dan lengkap mengatur keseluruhan obyek.

Hal lain yang mendukung kekuatan operasional RDTRK ini adalah bahwa sifat regulasi yang dibuat adalah imperative. Hal ini ditandai dengan adanya sanksi tindak pidana ringan dan/atau pidana lainnya. Dalam Pasal 52 hal itu ditegaskan dengan jelas sebagai berikut: (1). Pelanggaran terhadap ketentuan dalam Peraturan Daerah ini diancam dengan pidana kurungan selama-lamanya 3 (enam) bulan dan/atau denda sebesar-besarnya Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah); (2). Tindak pidana sebagaimana dimaksud Ayat (1) adalah pelanggaran; (3). Selain tindak pidana sebagaimana dimaksud Ayat (1)

dapat diancam Pidana lain sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Keterkaitan antara RDTRK dengan Peraturan lainnya menunjukkan sinergisitas yang jelas. Misalnya, dalam konteks penertiban bangunan, telah dikeluarkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2009 tentang Bangunan Gedung. Perda ini memberikan landasan yang kuat untuk perencanaan bangunan baik dari segi konstruksi maupun lingkungan.

Sarana dan prasarana utama yang menunjang pelaksanaan RDTRK Kecamatan Gunungpati tersebut adalah adanya peta yang memadai. Dilihat dari perspektif jumlah terdapat 24 peta pendukung dari pelaksanaan RDTRK Gunungpati ini. Hal ini menunjukkan bahwa dari sisi teknis dengan adanya peta panduan yang lengkap tersebut, pelaksanaan RDTRK dapat terealisasi dengan baik dan efektif. Sebab, penindakan terhadap pelanggaran dapat terkendali melalui peta-peta tersebut.

Selain dari aspek jumlah yang memadai, di dalam peta-peta tersebut atribut yang terpasang melalui simbolisasi tertentu dan juga warna pembeda antara satu kawasan peruntukan dengan lainnya dapat dilihat dengan jelas, sehingga memudahkan aparat dan masyarakat memahami dengan jelas mengenai daerah-daerah yang boleh dimanfaatkan dan yang harus tetap dijaga kelestariannya, baik untuk konservasi maupun untuk pertanian.

Faktor sumber daya manusia, secara umum masih terlihat belum memadai baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Dilihat dari perspektif struktur organisasi memang sudah memadai. Namun, seperti yang diungkapkan Murni EDiati staff perencana DTK kuantitas dan kualitas SDM yang ada belum sepadan dengan kebutuhan yang seharusnya disediakan.

Diketahui bahwa mayoritas kepemilikan lahan di Kecamatan Gunungpati umumnya dipegang oleh masyarakat. Sehingga partisipasi dan kesadaran masyarakat menjadi hal yang sangat penting dalam mewujudkan perencanaan pemanfaatan ruang di Kecamatan Gunungpati. Namun diketahui ternyata kesadaran dan partisipasi

masyarakat masih rendah. Ini bisa terlihat pada bagaimana teknis mereka mengajukan proses perijinan pemanfaatan/perubahan penggunaan tanah yang cenderung pasif, menunggu, serta memilih jalan praktis dengan menyerahkan pada oknum atau orang tertentu.

Rendahnya kesadaran dan partisipasi masyarakat terkait dengan minimnya pengetahuan dan kemauan masyarakat untuk mengubah pola pikir dalam pemanfaatan lahan. Karena tanah merupakan aset, maka banyak masyarakat memanfaatkannya hanya berfikir nilai ekonominya, mengabaikan nilai ekologisnya. Akibatnya pemanfaatan melampaui ambang batasnya.

#### 4. Simpulan

Dari hasil penelitian, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa instrument hukum yang digunakan dalam pelaksanaan RDTRK di wilayah Gunungpati sudah cukup komprehensif dan berjenjang, mulai dari RTRN, RTRW, RDTRK Gunungpati sendiri, Peraturan Walikota. Karakteristik dari masing-masing regulasi tersebut telah memenuhi kaidah fakultatif dan imperatif sesuai dengan obyek yang diaturnya. Konsistensi dari tuntutan hierarkis juga sudah terpenuhi, dimana antara aturan yang satu dengan lainnya tidak overlapping, dan sebaliknya saling memperkuat. Subtansi dari aturan hukum dan kebijakan mengenai tata ruang di wilayah Gunungpati ini, telah memberikan arahan penggunaan ruang secara detail dan komprehensif, sehingga mudah dipahami oleh masyarakat luas.

Deviasi antara rencana dengan implementasi tata ruang di wilayah Gunungpati, selama ini banyak didominasi oleh sektor permukiman. Faktor pendukung yang memengaruhi efektifitas pelaksanaan RDTRK di wilayah Gunungpati meliputi ketersediaan instrument hukum yang memadai dan sarana prasarana yang mendukung. Faktor penghambat yang mempengaruhinya, seperti: keterbatasan SDM dan budaya masyarakat yang masih kurang peduli terhadap lingkungan. Bertambahnya jumlah permukiman dengan

mengkonversi lahan-lahan produktif untuk pertanian di Gunungpati, akan berdampak serius terhadap kelestarian pertanian di wilayah ini yang notabene sebagai sentra buah-buahan di Kota Semarang. Termasuk juga dalam konteks ini, akan berdampak pada terjadinya degradasi lingkungan secara massif akibat banyaknya penebangan kayu yang tidak terkendali.

### Daftar Pustaka

- Abdurachman, Wahyunto, dan Shofiyati, R. 2005. Kriteria Biofisik Dalam Penetapan Lahan Sawah Abadi Di pulau Jawa. *Jurnal Litbang Pertanian*. 24(4).
- Bracken, I. 1981. *Urban Planning Methods. Research and Policy Analysis*. Methuen. London.
- Fajriyanto. 2009. *Alih Fungsi Lahan*. Kedaulatan Rakyat, Kamis 12 Januari 2009.
- Ikhsan dan Mohammad. 1996. *Kemiskinan dan Deregulasi*. SWA, Oktober 1996.
- Investor Daily Indonesia. 2008. *Bappenas Usulkan Pajak Progresif Untuk Konversi Lahan*, 10 Nopember 2008
- Irianto, G. 2004. *Alih Fungsi lahan: Dampaknya Terhadap Produksi Air DAS dan Banjir*. Tabloit Sinar Tani, 28 April 2008
- Moleong, L.J. 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. PT. Rosdakarya, Bandung
- Syahyuti. 2006. Kebijakan Lahan Abadi Untuk Pertanian Sulit Diwujudkan. *Analisis Kebijakan Pertanian*. 4 (2): 96-108
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman;
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang;
- Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1976 tentang Sinkronisasi Pelaksanaan Tugas Bidang Keagrariaan dengan Bidang Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi dan Pekerjaan Umum
- Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1989 tentang Kawasan Industri;
- Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1990 tentang Penggunaan Tanah Bagi Pembangunan Kawasan Industri
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1994 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 1997 Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional; Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah untuk Keperluan Perusahaan
- Peraturan Kepala BPN Nomor 18 Tahun 1989 Kawasan Penyediaan dan Pemberian Hak Atas Tanah untuk Perusahaan Kawasan Industri