

## **BAB VI**

### **OPTIMALISASI PENGENDALIAN PENTAAN RUANG DALAM RANGKA PERUBAHAN FUNGSI LAHAN SAWAH IRIGASI TEKNIS DI KAWASAN PANTURA**

Kecenderungan dan pola spasial alih fungsi lahan sawah yang telah terjadi selama ini di Kawasan Pantura Jawa Barat secara makro dipengaruhi oleh faktor-faktor eksternal yang terkait dengan dinamika pertumbuhan wilayah yang pesat baik ditinjau dari aspek demografis, ekonomi maupun fisik spasial. Tinjauan terhadap faktor-faktor yang berpengaruh ini adalah sebagai berikut.

#### **6.1 Hubungan Perubahan Fungsi Lahan Sawah Irigasi Teknis Dengan Perekonomian Wilayah Di Kawasan Pantura**

Hasil output dari aspek guna lahan dan aspek perekonomian dapat diketahui sektor – sektor yang berkaitan dan mengalami perubahan atau pergeseran ditinjau dari masing-masing aspek, yang terdapat di Kawasan Pantura.

Di Kawasan Pantura, terdapat sektor-sektor yang mengalami ketidaksesuaian dengan hasil yang di dapat dari output aspek guna lahan dan aspek perekonomian. Sektor tersebut yaitu, sektor pertanian, industri dan bangunan. Untuk sektor pertanian dilihat dari lahannya mengalami penurunan seluas 24.507,15 Ha, tetapi dilihat dari sektor perekonomian mengalami peningkatan. Salah satu faktor terjadi kenaikan karena adanya tingkat produksi yang besar sehingga dapat meningkatkan nilai ekonomi pada sektor pertanian.

Sedangkan pada sektor industri dan sektor bangunan, dilihat dari output guna lahan yang mengalami peningkatan luasan lahannya, malah terjadi penurunan dilihat dari output aspek ekonominya. Penurunan tersebut terjadi karena tingkat produktivitas yang menurun pada sektor industri dan bangunan. kaitan antara aspek guna lahan dan aspek perekonomian dapat dilihat pada **matrik 6.1.**

Pada sektor tenaga kerja di kawasan pantura yang menjadi basis yaitu sektor pertanian dan industri. Untuk faktor tenaga kerja sektor pertanian bisa

menjadi basis dikarenakan dominasi penggunaan lahan di kawasan pantura merupakan lahan pertanian, sehingga penyerapan tenaga kerjanya besar.

Untuk melihat perubahan – perubahan hasil keluaran hubungan antara aspek guna lahan dan aspek perekonomian per kabupaten dan kota dapat dilihat pada penjelasan berikut ini.

#### A. Kabupaten Bekasi

Pada Kabupaten Bekasi hasil hubungan atau kaitan antara guna lahan dan ekonomi terdapat sektor yang mengalami ketidaksesuaian pada hasil akhirnya yaitu sektor industri, dilihat pada aspek guna lahannya mengalami peningkatan luasan lahannya didapat dari penurunan atau pengurangan lahan pada sektor pertanian, tetapi dilihat dari aspek ekonomi terjadi penurunan. Faktor terjadinya perubahan tersebut dikarenakan menurunnya produktivitas pada sektor industri. Untuk lebih jelasnya dapat di lihat pada **matrik 6.1**.

#### B. Kabupaten Karawang

Hasil hubungan antara aspek guna lahan dan aspek perekonomian yang terjadi di Kabupaten Karawang, sektor yang memiliki ketidaksesuaian yaitu sektor Bangunan dan sub sektor hutan serta perikanan. Dimana faktor terjadinya perubahan pada sektor-sektor tersebut karena tingkat produksi yang menurun. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada **matrik 6.1**.

#### C. Kabupaten Subang

Kaitan antara dua aspek yang terdapat di Kabupaten Subang menghasilkan beberapa sektor yang memiliki ketidaksesuaian, yaitu sektor industri dan sub sektor hutan. Faktor terjadinya perubahan karena adanya penurunan pada produksinya.

Untuk tenaga kerja di Kabupaten Subang yang menjadi basis yaitu sektor pertanian, tetapi dilihat dari hasil keluaran aspek guna lahan, lahan untuk pertanian berkurang. Faktor tenaga kerja pada sektor pertanian bisa menjadi basis karena para pekerja tidak hanya bekerja pada lahan persawahan tetapi kegiatan lain yang masih dalam lingkup pertanian.

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada **matrik 6.1**.

#### D. Kabupaten Indramayu

Pada Kabupaten Indramayu hasil hubungan antara dua aspek terdapat sektor-sektor yang memiliki ketidaksesuaian yaitu, sektor industri dan bangunan. Faktor terjadinya perubahan pada sektor-sektor tersebut karena tingkat produksi menurun meskipun memiliki perluasan lahan.

Untuk tenaga kerja di Kabupaten Indramayu yang menjadi basis yaitu sektor pertanian. Sektor pertanian di Kabupaten Indramayu merupakan sektor yang dominan sehingga membutuhkan penyerapan tenaga kerja yang besar.

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada **matrik 6.1**.

#### E. Kabupaten Cirebon

Ketidaksesuaian pada sektor yang dihasilkan dari mengkaitkan hubungan antara aspek guna lahan dan aspek perekonomian di Kabupaten Cirebon yaitu sektor pertanian. Faktor tersebut terjadinya karena dilihat dari aspek perekonomian, produksi pada sektor pertanian meningkat tidak berpengaruh dari pengurangan lahan di sektor pertanian sendiri.

Penjelasan mengenai tenaga kerja di Kabupaten Cirebon yang menjadi basis yaitu sektor pertanian. Faktor terjadinya basis pada tenaga kerja sama seperti penjelasan diatas, yaitu tingkat produksi pada sektor pertanian dapat meningkat karena adanya jumlah tenaga kerja yang besar pula.

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada **matrik 6.1**.

#### F. Kota Cirebon

Khusus di Kota Cirebon tidak ada keterangan, dikarenakan data lahan persawahan tidak.

Tabel Matrik 6.1  
Matrik Hubungan Perubahan Fungsi Lahan Sawah Irigasi Teknis Dengan  
Perekonomian

## **6.2 Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah di Kawasan Pantura**

Dengan melihat hasil dari analisis hubungan keterkaitan antara aspek lahan dan perekonomian, maka perubahan yang terjadi di kawasan pantura diantaranya adanya alih fungsi lahan sawah ke penggunaan non pertanian (perumahan, industri, prasarana) yang lebih besar dibandingkan dengan perluasan lahan sawah baru, perubahan alih fungsi lahan yang terjadi tidak selalu berdampak negatif secara keseluruhan, hal ini dapat dilihat dari matrik hubungan aspek ekonomi dan lahan bahwa adanya penurunan lahan sawah di kawasan pantura, akan tetapi dari aspek ekonomi sektor pertanian meningkat (basis), hal ini dikarenakan salah satu sebabnya yaitu karena produksi pertanian meningkat dilihat dari aspek ekonomi. Kemudian dengan adanya perubahan lahan sawah yang salah satunya berubah ke lahan industri, hal ini menjadikan lahan industri meningkat dan menjadikan produktivitas industri meningkat (basis).

Meskipun perubahan alih fungsi lahan yang terjadi tidak selalu berdampak negatif secara keseluruhan, namun apabila perubahan tersebut terus dibiarkan akan menyebabkan hilangnya pendapatan daerah dari sektor pertanian yang merupakan sentra produksi padi di Jawa Barat, karena lahan sawah akan terus menerus menyusut dan berubah alih fungsi ke sektor sektor lain, serta pertumbuhan penduduk yang terus meningkat pada masa yang akan datang yang juga akan membutuhkan lahan baru. Hal ini tidak dapat dibiarkan terus menerus terjadi, karena akan menjadikan dampak negatif terhadap sistem penataan ruang di kawasan pantura yang menjadikan kurang terkendali.

### **6.2.1. Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah Yang Sedang Berlangsung**

Pengendalian alih fungsi lahan yang sudah berlangsung mengalami pengendalian yang kurang terkendali. Hal ini dapat dilihat dari adanya kecenderungan alih fungsi lahan sawah yang terus berlanjut, yang disebabkan oleh beberapa faktor yakni privatisasi pembangunan kawasan industri, pembangunan permukiman skala besar dan kota baru; serta deregulasi investasi dan perizinan yang telah dilakukan.

Berbagai ketentuan yang membatasi dan bahkan melarang alih fungsi lahan sawah menjadi penggunaan non pertanian sesungguhnya telah ada. Hal ini

dapat dilihat dari adanya beberapa kebijaksanaan yang telah dikeluarkan berkaitan dengan pengendalian alih fungsi lahan sawah adalah sebagai berikut :

- Keputusan Presiden No. 53 tahun 1989 tentang Kawasan Industri, dan Keputusan Presiden No. 33 tahun 1990 tentang Penggunaan tanah bagi Pembangunan Kawasan Industri.
- Keputusan Presiden No. 53 tahun 1989 tentang Kawasan Industri, mengatur bahwa pembangunan kawasan industri tidak boleh mengurangi areal tanah pertanian dan tidak dilakukan di atas tanah yang mempunyai fungsi utama untuk melindungi sumberdaya alam dan warisan budaya (pasal 7). Dalam rangka Pakto-23, Keputusan Presiden No. 53 tahun 1989 telah disempurnakan dengan Keputusan Presiden No. 98 Tahun 1993. Dalam hal ini larangan agar tidak mempergunakan lahan pertanian bagi pembangunan kawasan industri tetap berlaku.
- Keputusan Presiden No. 33 tahun 1990, menyatakan bahwa pencadangan tanah dan/atau pemberian ijin lokasi dan ijin pembebasan tanah bagi setiap perusahaan kawasan industri dilakukan dengan ketentuan :
  - tidak mengurangi areal tanah pertanian;
  - tidak dilakukan di atas tanah yang mempunyai fungsi utama untuk melindungi sumber alam dan warisan budaya;
  - sesuai dengan rencana tata ruang wilayah yang ditetapkan oleh pemerintah daerah setempat.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3/1987 tentang Penyediaan dan Pemberian Hak Atas Tanah untuk Keperluan Perusahaan Pembangunan Perumahan. Dalam peraturan ini disebutkan bahwa dalam penetapan ijin lokasi dan luas tanah harus menghindari tanah pertanian yang subur.
- Surat Edaran Menteri Agraria/Kepala BPN No. 410-1850 tanggal 15 Juni 1994 perihal Perubahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis untuk Penggunaan Nonpertanian.
- Surat Edaran Menteri Agraria/Kepala BPN No. 410-1851 tanggal 15 Juni 1994 perihal Pencegahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis untuk Penggunaan non Pertanian melalui penyusunan RTR.

- Surat Edaran Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional / Ketua Bappenas RI No. 5335/MK/9/1994 tanggal 29 September tentang RTRW DatiII.
- Surat Edaran Menteri Agraria/Kepala BPN No. 460-3346 tanggal 31 Oktober 1994 tentang perubahan penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan nonpertanian.

Dilihat dari pola spasialnya, jelas alih fungsi lahan sawah ke penggunaan non pertanian yang terkonsentrasi di Kawasan Pantura, tak dapat dilepaskan dari kenyataan bahwa wilayah tersebut memiliki keuntungan komparatif yang lebih tinggi dibandingkan dengan wilayah lainnya sehingga menarik minat swasta untuk melakukan investasi dalam pembangunan kawasan industri. Sehingga pada implementasinya perubahan alih fungsi lahan sawah irigasi teknis terus berlangsung, meskipun telah dibatasi dengan undang – undang serta peraturan – peraturan pemerintah yang ada.

### **6.3 Faktor –faktor Penyebab Alih Fungsi Lahan Sawah Teknis di Kawasan Pantura Jawa Barat**

faktor-faktor yang berpengaruh terhadap penyebab alih fungsi lahan sawah teknis di Kawasan Pantura Jawa Barat terbagi kedalam 2 ( dua) bagian, yaitu adanya faktor penarik dan faktor pendorong.

#### **6.3.1. Faktor Penarik**

Selain dari proses perundangan dan kebijakan yang telah ditetapkan, ada juga faktor-faktor yang berpengaruh terhadap penyebab alih fungsi lahan sawah teknis di Kawasan Pantura Jawa Barat yang terbagi kedalam 2 ( dua) bagian, yaitu adanya faktor penarik dan faktor pendorong.

##### **1. Pertumbuhan Penduduk Perkotaan**

Berdasarkan overlay peta dan data analisis perkembangan permukiman yang tinggi di Kawasan Pantura terkonsentrasi di kawasan perkotaan, dimana hasil dalam hasil overlay peta tahun 1999 dan 2003 terlihat perkembangan permukiman yang sangat tinggi terjadi di Kabupaten Bekasi, Subang, Indramayu, dan Kabupaten Cirebon.

##### **2. Pertumbuhan dan Pergeseran Struktur Ekonomi Wilayah**

Alih fungsi lahan ini secara langsung telah mempengaruhi berubahnya pola mata pencaharian penduduk setempat. Penduduk setempat yang sebagian besar bekerja di sektor pertanian lambat laun beralih profesi menjadi bekerja di sektor non pertanian. Hal ini diakibatkan oleh semakin berkurangnya lahan pertanian yang menjadi tumpuan hidup penduduk setempat.

### 3. Perkembangan Kawasan Terbangun

Dalam kaitan ini, keberadaan jalan tol Jakarta - Merak dan Jakarta - Cikampek merupakan salah satu faktor yang telah memacu perkembangan pesat kawasan terbangun di sepanjang koridor Pantura Jawa Barat tersebut.

Kehadiran industri di tengah-tengah kehidupan masyarakat pedesaan telah membawa perubahan-perubahan sosial yang cukup berarti. Dengan uang ganti rugi tanah yang diterima dari perusahaan-perusahaan maka masyarakat dapat membeli aneka macam barang yang sebelumnya tidak pernah dibayangkan untuk dapat dibeli. Dalam beberapa hal gaya kehidupan kota dijadikan panutan terutama oleh golongan generasi muda.

#### **6.3.2. Faktor Pendorong**

##### 1. Kepemilikan Lahan

Berdasarkan hasil wawancara di lapangan ternyata sebagian besar para petani menjual lahan sawah mereka karena alasan finansial. Alasan mereka menjual sawah disebabkan karena faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal yaitu karena ingin beralih profesi, membutuhkan biaya untuk keperluan pribadi, atau ingin membeli kembali lahan baru setelah menjual lahan yang dimiliki sebelumnya. Sedangkan, faktor eksternal yaitu karena lingkungan (gangguan yang disebabkan oleh hewan sehingga hasil panen tidak maksimal), lokasi lahan sawah yang sulit mendapat pengairan, terkena proyek jalan oleh Pemerintah.

##### 2. Jenis Kegiatan Usaha

Secara garis besar dengan adanya alih fungsi lahan maka dapat dikatakan bahwa di daerah pedesaan peralihan tenaga kerja dari sektor yang relatif kurang produktif (pertanian) ke sektor yang dianggap lebih produktif (manufaktur) masih mengalami beberapa hambatan. Gejala yang tampak adalah keluar dari sektor pertanian dan masuk ke sektor jasa yang kurang

produktif. Hal ini sangat berpengaruh terhadap pendapatan petani terutama petani pemilik lahan. Sehingga, kemungkinan besar mereka akan menjual lahannya dengan tujuan untuk dapat memperoleh penghasilan yang lebih besar dalam meningkatkan kesejahteraan hidup mereka.

Dari beberapa faktor – faktor diatas, maka perubahan alih fungsi lahan sawah teknis yang terjadi di Kawasan Pantura pada dasarnya merupakan salah satu jenis konflik pemanfaatan ruang yang sesungguhnya mempunyai dimensi yang lebih luas. Dalam kaitan ini dikenal dua jenis konflik pemanfaatan ruang yaitu konflik yang telah terjadi (*manifest conflict*) dan konflik yang belum muncul (*latent conflict*). Konflik pemanfaatan ruang yang telah terjadi antara lain adalah :

- Konflik antara pemanfaatan ruang yang direncanakan dengan pemanfaatan ruang yang ada saat ini
- Konflik antara satu kegiatan budidaya dengan kegiatan budidaya lain yang saling mengganggu
- Konflik antara pemanfaatan ruang dengan kegiatan yang dapat mengganggu kelestarian lingkungan.

*Latent conflict* merupakan konflik yang belum muncul tetapi diperkirakan dapat muncul di masa yang akan datang. Mengingat perkembangan yang sangat pesat di Kawasan Pantura, jenis konflik ini tidak dapat dibiarkan.

Dari hasil identifikasi terhadap berbagai permasalahan/konflik pemanfaatan ruang yang terjadi di tiap kabupaten, dapatlah diidentifikasi permasalahan/konflik di Kawasan Pantura secara keseluruhan yang berkaitan dengan aspek kelembagaan, administrasi dan tata ruang di Kawasan Pantura adalah :

- Perencanaan tata ruang wilayah kabupaten yang belum terintegrasi dengan pengembangan wilayah pesisir.
- Sosialisasi Rencana tata Ruang Wilayah (RTRW) relatif belum berjalan sebagaimana diharapkan.
- Lemahnya penegakan hukum dalam mengatasi penyimpangan RTRW.
- Belum adanya peraturan tentang pengelolaan dan pemanfaatan tanah timbul, sehingga menimbulkan konflik sosial.

### 6.3.3. Sosial Ekonomi dan Budaya Masyarakat

Kondisi sosial ekonomi dan budaya masyarakat jelas mempengaruhi pemanfaatan sumberdaya yang ada. Kondisi sosial ekonomi dan budaya masyarakat di kawasan pesisir Pantura Jawa Barat ditandai oleh masalah :

- Rendahnya tingkat pendidikan masyarakat pesisir pada umumnya.
- Masih adanya kantong-kantong kemiskinan dan lingkungan pemukiman yang kumuh.
- Mobilitas penduduk yang tinggi ke ibukota yang menimbulkan *demonstration efect*.
- Budaya pesisir yang kondusif, seperti bersifat boros pada saat panen ikan sehingga menimbulkan sistem ijon.
- Terbatasnya lapangan kerja yang tersedia di kawasan pesisir (umumnya petani/petambak) yang berdampak pada kerawanan sosial (penjarahan, judi dsb).
- Kurangnya kesadaran lingkungan dan rendahnya pendidikan masyarakat yang berpengaruh pada kepedulian masyarakat akan pentingnya pelestarian lingkungan.

Dari berbagai konflik dan permasalahan – permasalahan yang ada, perubahan alih fungsi lahan sawah teknis di kawasan pantura perlunya suatu upaya optimalisasi pengendalian penataan ruang. Hal ini perlu dilakukan karena untuk mencegah terjadinya perubahan alih fungsi lahan sawah teknis yang terus menerus yang dapat mengakibatkan penataan yang tidak teratur serta akan menghilangkan budidaya pertanian pada jangka panjang. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, perlu dilakukan suatu penyempurnaan baik dalam hal objek lahan yang dilindungi maupun perangkat kelembagaannya. Kebijakan pengendalian alih fungsi lahan sawah teknis yang dikembangkan seharusnya mempunyai sifat :

- mampu mengurangi peluang penyimpangan yang memungkinkan terjadinya alih fungsi lahan tanpa melanggar peraturan yang berlaku (RTRW Kabupaten)
- adanya dukungan upaya penegakan hukum secara tegas, baik yang menyangkut besar sanksi maupun pihak yang dikenai sanksi

- masyarakat luas dalam skala lokal dapat mengenal dengan mudah objek lahan yang dilindungi dari alih fungsi lahan sawah sehingga mekanisme *social control* dapat dilakukan secara efektif.

Adapun rencana tindak yang ada dilakukan oleh pemerintah Propinsi Jawa Barat untuk mengoptimalkan pengendalian penataan ruang di kawasan pantura, dengan suatu rencana tindak pengendalian alih fungsi lahan sawah teknis di kawasan pantura, dapat dibuat suatu matrik tabel rencana tindak dibawah ini :

Dengan melihat hasil dari matrik rencana tindak pada tabel 7.2, maka seharusnya perubahan alih fungsi lahan minimal dapat berkurang serta dapat dicegah dengan berbagai kebijakan dan peraturan yang ada di kawasan pantura. Namun pada implementasinya perubahan alih fungsi lahan sawah irigasi teknis di kawasan pantura terus berlangsung. Ini diakibatkan dari faktor – faktor yang telah dibahas diatas, yaitu faktor penarik dan pendorong dan juga adanya konflik – konflik penataan ruang yang terjadi di Kawasan Pantura.

**Tabel 6.2**  
**Rencana Tindak Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah Teknis**  
**di Kawasan Pantura Jawa Barat**

No.	Rencana Tindak	Kegiatan	Sifat Program			Instansi Penanggung Jawab
			JPe	JM	JPa	
<b>I.</b>	<b>Penataan Ruang Kawasan</b>		<b>JPe</b>	<b>JM</b>	<b>JPa</b>	
1.	Perencanaan tata ruang	Pemaduserasian/Sinkronisasi RTRW Kabupaten dengan RTRW Propinsi	*			Bappeda Propinsi Dinas Tata Ruang dan Permukiman Prop.
		Evaluasi/Revisi RTRW Kabupaten untuk mengakomodasikan kepentingan mempertahankan keberadaan sawah beririgasi teknis	*	*		Bappeda Kabupaten
		Pemaduserasian RTRW Kabupaten dengan Rencana Sektoral (Pertanian, Industri)	*			Bappeda Kabupaten
2.	Pemanfaatan ruang	Pendayagunaan mekanisme perijinan pemanfaatan ruang untuk mencegah terjadinya alih fungsi lahan sawah	*	*	*	Bappeda Kabupaten Dinas PU / Kimpraswil
		Pengembangan perangkat insentif dan disinsentif dalam pemanfaatan ruang untuk mempertahankan keberadaan sawah beririgasi teknis		*		TKPRD Kabupaten Dinas Pertanahan
3.	Pengendalian pemanfaatan ruang	Pengawasan pemanfaatan ruang kawasan pertanian lahan basah untuk mencegah terjadinya alih fungsi	*	*	*	TKPRD Kabupaten
		Penertiban pemanfaatan ruang yang dapat mengganggu fungsi kawasan pertanian lahan basah (sawah beririgasi teknis)	*	*	*	TKPRD Propinsi TKPRD Kabupaten

II.	Optimalisasi Kebijakan dan Pengembangan Sektor Pertanian					
1.	Optimalisasi Pengembangan Sektor	Optimalisasi pengembangan industri yang ramah lingkungan, menyerap tenaga lokal dan terkait pada sektor pertanian;	*	*		Dep. Perindag Dinas Perindag Propinsi
		Optimalisasi pengembangan pertanian melalui inovasi teknologi berbasis siklus alam dan meningkatkan margin ekonomi bagi petani	*	*		Dep. Pertanian Dinas Pertanian TP Propinsi dan PU Kab.
2.	Optimalisasi Kebijakan	Pengaturan pengendalian alih fungsi lahan, pemanfaatan lahan tidur dan pengendalian fragmentasi lahan dengan sistem insentif dan disinsentif moneter dan perpajakan	*			BKTRN, BPN Depkeu
		Kebijakan proteksi / Penetapan harga perlindungan petani		*	*	Dep. Pertanian Dep. Perindag
		Penetapan kebijakan pendukung bagi efektivitas kebijakan harga perlindungan : pembelian gabah oleh pemerintah; penetapan tarif impor; pengaturan impor.	*	*		Dep. Pertanian Dep. Perindag Bulog

Sumber : - RPJM, Renstra, RTRW Kab / Kota Wilayah Studi  
- Hasil analisis

**Keterangan :** **JPe** Jangka Pendek  
**JM** Jangka Menengah  
**Jpa** Jangka Panjang

