

**PERMASALAHAN KONVERSI LAHAN PERTANIAN
DAN IMPLIKASINYA TERHADAP PENATAAN RUANG
WILAYAH**
Studi Kasus : Wilayah Pantura Jawa Barat

Iwan Kustiwan

ABSTRACT

The phenomenon of land conversion to non agricultural use which is occurring rapidly in Java has drawn large attention since it is related to wide dimension of problems, both macro and micro. This article assesses further the conversion of agricultural land in Pantura Jawa Barat by identifying problems and factors influencing the conversion and its implication to the regional spatial planning. In macro perspective, the conversion is an implication of the dynamism of urban growth in Pantura Jawa Barat. External factors considered to have some influences on this conversion are the growth of built area, the growth of urban population, and the growth and shift of regional economic structure. Whereas in micro perspective the conversion is influenced by internal factors within the farming households, such as the growth of farming households utilizing agricultural land and changes in land area owned by the farming households which indicate the increase in the process of land fragmentation.

The tendency and the spatial pattern of agricultural land conversion are influenced also by government policy. There are three government policies considered as the driving force for the conversion of agricultural land: the privatization of industrial estate development, the development of large scale settlement and new towns, and deregulation of investment and permit. The policy for controlling the conversion of agricultural land will have macro and micro implications, in relation with the existence of farming households utilizing land. Another implication is related with the control of spatial use as mentioned in Law No. 24/1992 about Spatial Planning. The main instruments in controlling spatial use are: Regional Spatial Plan (RTRW) and the mechanism of location permit.

Pendahuluan

Fenomena konversi atau alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan non-pertanian yang berlangsung pesat di wilayah Pulau Jawa dalam beberapa tahun terakhir ini mendapat perhatian banyak pihak karena terkait dengan dimensi persoalan yang luas, baik dalam skala makro maupun mikro. Dalam konteks makro, sesungguhnya fenomena ini merupakan dampak dari proses transformasi struktur ekonomi (dari pertanian ke industri) dan demografis (dari perdesaan ke perkotaan) yang pada gilirannya menuntut pula adanya transformasi alokasi sumberdaya lahan dari pertanian

ke non pertanian. Namun yang kemudian menjadi permasalahan adalah bahwa konversi tersebut terjadi pada lahan sawah pada wilayah yang selama ini berperan sebagai sentra produksi padi utama, yaitu wilayah Pantai Utara (Pantura) yang mempunyai produktivitas tinggi karena didukung oleh prasarana irigasi teknis. Dalam konteks inilah konversi lahan sawah dianggap dapat menjadi ancaman terhadap upaya mempertahankan swa sembara beras nasional yang telah dicapai Indonesia sejak tahun 1984. Selain itu konversi lahan sawah terkait juga dengan dampak sosial-ekonominya dalam skala mikro rumah tangga pertanian, terutama dalam kaitan-

nya dengan pergeseran struktur ketenagakerjaan dan penguasaan-pemilikan lahan pertanian di pedesaan.

Artikel ini dimaksudkan untuk menelaah lebih jauh kecenderungan konversi lahan pertanian (khususnya lahan sawah) di wilayah Pantura Jawa Barat dengan mengidentifikasi permasalahan dan faktor-faktor yang mempengaruhinya, terutama dalam perspektif makro.

Kecenderungan Konversi Lahan Sawah

Selama ini lahan sawah di 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 yang paling maju. Hal inilah yang telah mengantarkan Indonesia pada swa semesta beras pada tahun 1984 yang hingga saat ini diupayakan untuk tetap dipertahankan. Namun upaya tersebut tidaklah mudah karena dinamika pertumbuhan perkotaan yang pesat yang dipacu oleh industrialisasi. Dalam kurun 1983-1994 lahan sawah di Pulau Jawa mengalami penyusutan luas sebesar 104.581 ha yang sebagian besar (35,58 %) di antaranya terjadi di wilayah Pantura. Penyusutan luas lahan ini disebabkan oleh adanya konversi lahan sawah ke penggunaan non pertanian (perumahan, industri, prasarana) yang lebih besar dibandingkan dengan perluasan lahan sawah baru.

Seberapa besar luas konversi lahan sawah ke penggunaan non pertanian yang terjadi di Pulau Jawa ? Dalam hal ini terdapat beberapa perkiraan yang berbeda. Pada kurun 1981-1986, diperkirakan bahwa konversi lahan sawah di Pulau Jawa sekitar 37.300 ha per tahun, yang sekitar 16.500 ha (44,23 %) di antaranya dipergunakan untuk perumahan, industri dan sarana-prasarana. Perkiraan lain menyebutkan bahwa konversi lahan sawah di Pulau Jawa selama PJP I rata-rata seluas 23.100 ha per-tahun. Di wilayah Jawa Barat diperkirakan luas konversi di Jawa Barat dalam kurun 1985-1995 adalah sebesar 49.091 ha. Kecenderungan konversi lahan sawah yang pesat terjadi terutama di wilayah Pantura

sebagai wilayah yang paling dinamis perkembangannya. Dalam hal ini selama Pelita V saja diperkirakan secara kumulatif lahan sawah beririgasi yang terkonversi di wilayah Pantura seluas 44.672 ha atau sekitar 8.900 ha per-tahun.

Sesungguhnya kecenderungan konversi lahan sawah tidaklah merata karena dipengaruhi oleh berbagai faktor yang terkait dengan pertumbuhan wilayah tiap kabupaten. Data lain menunjukkan bahwa dalam kurun 1990-1993 di wilayah Pantura Jawa Barat terjadi konversi lahan sawah ke penggunaan non pertanian seluas 16.690 ha atau rata-rata 5.560 ha per-tahun, atau sekitar 60% dari luas konversi lahan sawah yang terjadi di Jawa Barat. Sebagian besar lahan sawah tersebut berubah menjadi perumahan (32 %) dan industri (48 %). Konversi lahan sawah yang terbesar (>500 ha per-tahun) terjadi di Bekasi, Tangerang, Karawang, Serang, dan Indramayu (Tabel 1).

Selain dari lahan sawah, terjadi pula konversi dari pertanian lahan kering ke penggunaan non pertanian. Dalam kurun 1990-1993, di Pantura Jawa Barat terjadi konversi lahan dari tegalan/ladang/huma/ kebun ke penggunaan non pertanian seluas 7.350 ha atau rata-rata 2.450 ha per-tahun, yang sebagian besar menjadi perumahan (53 %) dan industri (37 %). Dilihat dari lokasinya, konversi lahan kering ke penggunaan non pertanian yang besar (> 200 ha per-tahun) terjadi di Tangerang, Serang, Bekasi dan Karawang (Tabel 2).

Karena adanya konversi lahan sawah dengan luasan yang besar dan laju yang pesat yang tidak dapat dikompensasi dengan perluasan atau pencetakan sawah baru itulah kemudian luas sawah secara *netto* mengalami penyusutan yang cukup besar. Jika diamati lebih jauh perkembangan luas lahan sawah di Pulau Jawa, penyusutan luas lahan sawah yang paling mencolok terjadi di Pantura Jawa Barat, yakni sebesar 36.837 ha (bandingkan dengan penyusutan di Jawa Barat sebesar 32.767 ha). Penyusutan luas lahan sawah yang mencolok terjadi pada kurun 1988-1994, yakni seluas 21.151 ha. Penyusutan

TABEL 1
KONVERSI LAHAN SAWAH KE PENGGUNAAN NON-PERTANIAN
TIAP KABUPATEN/KOTAMADYA DI WILAYAH PANTURA JAWA BARAT
SELAMA TAHUN 1990 - 1993 (DALAM HA)

Kab./Kodya/ WILAYAH	Lahan Sawah Berubah Menjadi					Jumlah	Konversi per tahun
	Perumahan	Industri	Perkantoran	Lainnya			
Cirebon	342.8	86.2	61.1	53.3	543.4	181.1	
Kodya Cirebon	7.8	0.0	0.0	3.0	10.8	3.6	
Indramayu	217.9	538.4	75.2	1528.0	2359.5	786.5	
Subang	505.7	219.4	58.0	32.6	815.7	271.9	
Purwakarta	54.4	177.3	1.7	22.2	255.6	85.2	
Karawang	623.0	1376.5	57.8	206.9	2264.2	754.7	
Bekasi	1484.8	3230.7	70.0	16.1	4801.6	1600.5	
Tangerang	804.2	1051.7	80.3	685.3	2621.5	873.8	
Kodya Tangerang	702.3	729.2	51.6	3.0	1486.1	495.4	
Serang	656.0	644.2	84.7	148.7	1533.6	511.2	
PANTURA JAWA BARAT	5398.9	8053.6	540.4	2699.1	16692.0	5564.0	
JAWA BARAT	13354.5	10220.1	1343.4	2770.9	27688.9	9229.6	
PANTURA P. JAWA	12576.7	11419.6	1341.4	6698.8	32036.5	10678.8	
PULAU JAWA	28603.5	14481.7	3178.0	8509.5	54772.7	18257.6	
INDONESIA	57987.5	16452.3	5210.2	26774.2	106424.2	35474.73	

Sumber : BPS, Statistik Potensi Desa Sensus Pertanian 1993

TABEL 2
KONVERSI LAHAN TEGALAN/LADANG/HUMA/KEBUN KE LAHAN SAWAH
DAN PENGGUNAAN NON PERTANIAN TIAP KABUPATEN/KOTAMADYA
WILAYAH PANTURA JAWA BARAT SELAMA TAHUN 1990-1993 (DALAM HA)

Kab./Kodya/ WILAYAH	Tegalan/Ladang/Huma/Kebun Berubah Menjadi					Konversi ke Non Pertanian	
	Sawah	Perumahan	Industri	Perkantoran	Lainnya	1990-1993	per tahun
Cirebon	40.7	68.5	27.3	13.5	7.6	116.9	39.0
Kodya Cirebon	0	32.2	1.5	1.6	0.1	35.4	11.8
Indramayu	970.5	64.9	10.1	1.4	3	79.4	26.5
Subang	234.3	272.3	76.1	13.2	15	376.6	125.5
Purwakarta	124.4	196.8	298.2	10.8	15	520.8	173.6
Karawang	39.6	96.7	560.5	24.7	58.8	740.7	246.9
Bekasi	70	239.8	556.7	9.6	7	813.1	271.0
Tangerang	72.7	739.1	498.5	25.6	297	1560.2	520.1
Kodya Tangerang	0	1336.1	445.6	12	3.7	1797.4	599.1
Serang	18	848.3	272	56.7	132.2	1309.2	436.4
PANTURA JAWA BARAT	1570.2	3894.7	2746.5	169.1	539.4	7349.7	2449.9
JAWA BARAT	9978.6	8907.6	3575.3	792.9	1339.5	14615.3	4871.8
PANTURA JAWA	7471.2	7986.3	3644.6	509.8	1417.8	13558.5	4519.5
PULAU JAWA	26204.5	21483.7	4878.9	1999.9	5161.8	33524.3	11174.8
INDONESIA	81764.1	54117.7	8959.4	32126.1	7208.7	95203.2	31734.4

Sumber : BPS, Statistik Potensi Desa Sensus Pertanian 1993

luas ini terjadi di semua kabupaten, kecuali Subang. Ditinjau dari luasannya, penyusutan terbesar (> 500 ha per-tahun) terjadi di kabupaten Bekasi, Serang, Karawang, dan Tangerang (Tabel 3).

Bagaimanapun wilayah Pantura Jawa Barat mempunyai peranan sangat strategis karena telah lama didukung oleh prasarana pengairan yang paling maju. Luas lahan sawah di Pantura Jawa Barat mencakup sekitar 51 % dari luas wilayah (1983), dan menurun menjadi 48 % pada 1994. Proporsi luas lahan sawah ini jauh lebih besar dibandingkan dengan proporsi luas lahan sawah di Jawa Barat, yakni sekitar 26 %. Dari luas lahan sawah di wilayah Pantura, 58 % di antaranya telah beririgasi teknis (1983), yang telah meningkat menjadi 67 % pada tahun 1994. Dalam konteks inilah kecenderungan penyusutan luas lahan sawah menjadi permasalahan karena akan berdampak terhadap upaya mempertahankan swa sembada pangan (beras) nasional. Dampak ini sudah mulai tampak dalam kurun 1988-1994 yaitu dalam bentuk penyusutan luas panen yaitu sebesar 74.987 ha atau rata-rata sekitar 12.500 ha per tahun. Hal inilah yang kemudian menjadi salah satu penyebab penurunan produksi padi secara keseluruhan pada kurun 1988-1994 sebesar 240.158 ton.

Jawa Barat sebagai sentra produksi padi di Pulau Jawa pada saat dicapainya swa sembada beras mempunyai pangsa sekitar 23,67 % terhadap produksi padi nasional. Dengan adanya kecenderungan penyusutan luas panen, terutama di Pantura Jawa Barat, pangsa ini telah mengalami penurunan, yaitu menjadi menjadi 22,43 % pada tahun 1994; sementara di wilayah Pantura terjadi pula penurunan pangsa dari 11,61 % (1984) menjadi 10,52 % (1994). Untuk mempertahankan swa sembada beras, laju pertumbuhan produksi beras harus sama dengan laju pertumbuhan penduduk, dengan asumsi bahwa kenaikan pendapatan penduduk tidak lagi meningkatkan konsumsi beras per-kapita. Dengan asumsi ini, maka pada tahun 1994 wilayah Pantura tidak dapat lagi dipertahankan sebagai produsen beras dengan pangsa yang sama

seperti pada tahun 1984, karena laju pertumbuhan penduduknya (2,48%/tahun) jauh lebih besar dari laju pertumbuhan produksi padi/beras (0,97 %/tahun).

Faktor Eksternal yang Berpengaruh : Dinamika Pertumbuhan Perkotaan

Adanya kecenderungan dan pola spasial konversi lahan sawah secara makro dipengaruhi oleh faktor-faktor eksternal dinamika pertumbuhan perkotaan yang pesat baik dilihat dari aspek demografis, ekonomi maupun fisik spasial. Tinjauan terhadap faktor-faktor yang berpengaruh ini adalah sebagai berikut.

Pertumbuhan Penduduk Perkotaan

Wilayah Pantura Jawa Barat mempunyai laju pertumbuhan penduduk sebesar 3,88 % pertahun, lebih tinggi dari rata-rata laju pertumbuhan penduduk di Pulau Jawa 1,64 %. Dengan penduduk 13.036.708 jiwa (1994), wilayah Pantura menjadi konsentrasi penduduk di Jawa Barat dengan proporsi sebesar 34 %, sementara luasnya hanya sekitar 23 % dari luas wilayah Jawa Barat. Dilihat dari sebarannya, laju pertumbuhan penduduk yang tinggi di wilayah Pantura sangat terkonsentrasi di kawasan perkotaan, yakni sebesar 22,16 % per tahun. Angka ini jauh lebih besar dibandingkan dengan laju pertumbuhan penduduk perkotaan rata-rata di Jawa Barat yaitu 7,78 % dan Pulau Jawa 5,14 %. Dalam kaitan inilah maka proporsi penduduk yang tinggal di kawasan perkotaan di wilayah Pantura sebesar 15,51 % (1980), telah meningkat menjadi 35,95 % (1990). Peningkatan proporsi penduduk perkotaan sebesar 20,44 % ini jauh lebih besar dibandingkan dengan yang terjadi di Jawa Barat (13,49 %). Kabupaten yang mengalami peningkatan pesat dalam proporsi penduduk perkotaan adalah Tangerang, Bekasi, Karawang, Cirebon, dan Indramayu (Tabel 4).

Pertumbuhan dan Pergeseran Struktur Ekonomi Wilayah

Dari aspek ekonomi, wilayah Pantura Jawa Barat mempunyai laju pertumbuhan PDRB rata-rata sebesar 7,27 % per-tahun.

TABEL 3
PERKEMBANGAN LUAS LAHAN SAWAH DI TIAP KABUPATEN/KOTAMADYA
DI WILAYAH PANTAI UTARA PULAU JAWA, 1983 - 1994

Kab./Kodya/ Wilayah	Luas Lahan Sawah (Ha)			Pembahan Luas		
	1983	1988	1994	'83-'88	'88-'94	'83-'94
Cirebon	61975	61961	60476	-968	-1031	-1499
Kodya Cirebon	954		454			-500
Indramayu	120707	116478	118948	-4229	2470	-1759
Subang	85928	87911	87377	1983	-534	1449
Purwakarta	16703	16963	15009	260	-1954	-1694
Karawang	103582	100151	95995	-3431	-4156	-7587
Bekasi	75723	72861	65421	-2862	-7440	-10302
Tangerang	54835	53146	48837	-1689	-4309	-5998
Serang	68401	63651	59454	-4750	-4197	-8947
PANTURA JAWA BARAT	588808	573122	551971	-15686	-21151	-36837
JAWA BARAT	1207628	1191375	1174861	-16253	-16514	-32767
PANTURA P. JAWA	1394521	1381679	1347305	-12842	-34374	-47216
PULAU JAWA	3500880	3443398	3396299	-57482	-47099	-104581

Keterangan *) tahun 1988 termasuk kotamadya

Sumber : BPS, Survei Pertanian : Luas Lahan Menurut Penggunaannya di Jawa, 1983, 1988, 1994

TABEL 4
PROPORSI DAN LAJU PERTUMBUHAN PENDUDUK PERKOTAAN
TIAP KABUPATEN/KOTAMADYA DI WILAYAH PANTURA JAWA BARAT

Kab./Kodya/ WILAYAH	Proporsi Penduduk Perkotaan (%)			Laju Pert. (%/tahun)	
	1980	1990	+/-	Perkotaan	Total
Cirebon	17.75	37.22	19.47	10.01	2.16
Kodya Cirebon	100.00	100.00	0.00	0.92	1.31
Indramayu	5.87	15.23	9.36	11.73	1.58
Subang	10.17	14.03	3.86	4.56	1.25
Purwakarta	17.19	22.34	5.14	4.79	2.09
Karawang	13.87	22.74	8.88	7.06	1.89
Bekasi	16.50	54.79	38.29	19.84	6.29
Tangerang	14.92	55.01	40.09	20.89	6.10
Serang	12.62	18.30	5.68	6.75	2.86
PANTURA JAWA BARAT	15.51	35.95	20.44	22.16	3.88
JAWA BARAT	21.02	34.51	13.49	7.78	2.57
PANTURA PULAU JAWA	36.60	49.32	12.72	6.81	2.48
PULAU JAWA	25.12	35.69	10.57	5.14	1.64
INDONESIA	22.27	30.89	8.62	5.36	1.97

Sumber : BPS, Sensus Penduduk 1980; 1990

Beberapa kabupaten yang mempunyai laju pertumbuhan sangat tinggi adalah Bekasi, Karawang, Serang, dan Tangerang (Tabel 5). Tingginya laju pertumbuhan PDRB pada sebagian kabupaten di wilayah Pantura terkait erat dengan proses industrialisasi yang berlangsung pesat, yang ditandai oleh pertumbuhan sektor industri pengolahan rata-rata sebesar 19,13 % per tahun (Jawa Barat 16,66 %). Selain pertumbuhan yang pesat tersebut, pada wilayah ini dalam kurun 1985-1993 terjadi perubahan struktural yang berarti dalam perekonomian. Sektor industri pengolahan yang semula mempunyai pangsa sebesar 15,04 % (1985), pada tahun 1993 pangasanya meningkat menjadi 24,06 %. Pada kurun yang sama sektor pertanian menurun pangasanya dari 15,51 % menjadi 14,43 %. Ditinjau dari besarnya pangsa sektor industri pengolahan, kabupaten yang paling mengalami industrialisasi (pangsa > 25 % pada tahun 1993) adalah Serang, Bekasi, Tangerang, dan Karawang.

Perkembangan Kawasan Terbangun

Terjadinya pertumbuhan dan perubahan struktural dalam perekonomian (dari pertanian ke industri) dan demografis (dari pedesaan ke perkotaan) di wilayah Pantura, pada gilirannya tercermin secara fisik-spasial. Dalam hal ini pada kurun 1983-1994 luas kawasan terbangun meningkat dari 158.736 ha menjadi 207.668 ha atau bertambah 48.932 ha. Pertambahan kawasan terbangun rata-rata sebesar 4.450 ha per-tahun ini merupakan 93 % dari pertambahan luas terbangun di Jawa Barat (4.750 ha per-tahun). Pertambahan luas rata-rata 2,80 % per-tahun ini lebih besar dari yang terjadi di Jawa Barat (1,17 %) dan Pulau Jawa (0,96 %). Kabupaten yang mengalami perkembangan kawasan terbangun paling pesat dan luasannya paling besar (> 1.000 ha per-tahun) adalah Bekasi, Serang, dan Tangerang. Perkembangan kawasan terbangun yang sangat pesat ini terkait erat dengan pembangunan kawasan industri dan permukiman skala besar (Tabel 6).

Perkembangan kawasan industri di sepanjang koridor Purwakarta - Serang diperkirakan menempati luas 36.800 ha,

dengan luas efektif sekitar 32.700 ha dan luas lahan efektif untuk kapling industri sekitar 22.890 ha. Kawasan industri yang akan berkembang adalah kawasan industri Cilegon, Cikande, Balaraja-Cikupa, Citeureup - Cileungsi, Cikarang dan Karawang - Cikampek. Dengan adanya perkembangan tersebut, implikasinya adalah tumbuhnya kota-kota dan permukiman skala besar di sekitar kawasan industri tersebut. Kebutuhan lahan permukiman untuk menampung jumlah penduduk bangkitan sekitar 6.716.750 jiwa, diperkirakan sebesar 68.670 ha. 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. Di masa depan perkembangan pesat yang sama akan berlanjut ke arah timur dengan akan dibangunnya jalan tol Cikampek - Cirebon yang diperkirakan akan memacu perkembangan kawasan terbangun di koridor Cikampek - Cirebon.

Didasarkan pada tinjauan terhadap faktor-faktor di atas, hasil analisis yang telah dilakukan menunjukkan bahwa faktor yang paling berpengaruh adalah perkembangan kawasan terbangun, laju pertumbuhan penduduk perkotaan, dan laju pertumbuhan PDRB.

Selain dalam konteks dinamika pertumbuhan perkotaan yang pesat, kecenderungan konversi lahan pertanian ke penggunaan non pertanian di wilayah Pantura Jawa Barat terjadi dalam konteks perubahan kondisi sosial ekonomi rumah tangga pertanian yang menjadikan lahan pertanian sebagai tumpuan kehidupannya selama ini. Di wilayah Pantura pada kurun 1983-1993 sesungguhnya terjadi penurunan jumlah rumah tangga pertanian pengguna lahan, meskipun tidak terlalu besar (-0,17 %/tahun). Namun pada saat yang sama terjadi penyusutan dalam hal luas lahan yang dikuasai, yakni dari 668.029 (1983) menjadi 582.365 ha (1993). Menyusutnya luas lahan yang dikuasai mengakibatkan semakin kecilnya luas lahan yang dikuasai per-rumah tangga dari

TABEL 5
PERTUMBUHAN DAN PERUBAHAN PANJANG SEKTOR PDRB PRODUK
KABUPATEN/KOTAMADYA DI WILAYAH PANTURA JAWA BARAT, 1985 - 1993

Kab./Kotamadya/ WILAYAH	Nilai PDRB (dalam jutaan Rupiah)		Laju Pert. %/th	Perubahan Panjang Sektor (%)			
	1985	1993		Pertanian		Industri Pengolahan	
			1985	1993	1985	1993	
Cirebon	410953.80	646029.95	7.15	25.25	19.80	11.66	15.65
Kotamadya Cirebon	185338.25	282040.00	6.52	2.03	0.82	29.19	22.89
Dramayu	2651274.56	3203143.84	2.60	7.35	11.46	0.41	0.14
Purbalingga	356585.28	538873.32	6.39	43.43	40.77	4.39	4.69
Surabaya	158180.89	283419.70	9.90	22.20	21.32	15.19	17.00
Wanaraja	424437.77	859912.03	12.83	36.32	23.69	8.90	29.26
Wanayasa	574705.18	1220558.13	14.05	20.18	12.24	27.11	46.81
Wananggung	804406.26	1512622.48	11.01	14.36	11.43	28.23	30.30
Wanangraya	711706.38	1382993.20	11.79	13.48	9.39	52.12	62.51
WILAYAH PANTURA JAWA BARAT	6277588.37	9929592.65	7.27	15.51	14.45	15.04	24.05
WILAYAH PANTURA P. JAWA	12671165.00	21955568.00	9.16	20.38	17.65	16.94	22.81
WILAYAH PANTURA P. JAWA	23976927.59	42807654.11	9.82	14.48	10.78	17.92	25.86
WILAYAH PANTURA P. JAWA	43572261	75930626	9.28	21.85	16.80	17.78	24.20

Sumber : BPS, PDRB Kabupaten/Kotamadya, 1983-1993

TABEL 6
PERKEMBANGAN LUAS KAWASAN TERBANGUN
DI KABUPATEN/KOTAMADYA WILAYAH PANTURA P. JAWA, 1983 - 1994

Kab./Kotamadya/ WILAYAH	Luas Kawasan Terbangun (Ha)			Perubahan Luas (Ha)		
	1983	1988	1994	83-88	88-94	83-94
Cirebon *)	16425	20316	18615	2086	716	2190
Kotamadya Cirebon	1805		2417			612
Dramayu	22408	22108	21057	-300	-1051	-1351
Purbalingga	20706	18275	22103	-2431	3828	1397
Surabaya	11459	11533	13263	74	1730	1804
Wanaraja	20919	22493	25135	1574	2642	4216
Wanayasa	20566	27161	34764	6595	7603	14198
Wananggung	26034	29373	39820	3339	10447	13786
Wanangraya	18414	21483	30494	3069	9011	12080
WILAYAH PANTURA JAWA BARAT	158736	172742	207668	14006	34926	48932
WILAYAH PANTURA P. JAWA	406600	416038	458869	9438	42831	52269
WILAYAH PANTURA P. JAWA	505350	530962	577931	25612	46969	72581
WILAYAH PANTURA P. JAWA	1567029	1651036	1732432	84007	81396	165403

*) tahun 1988 termasuk kotamadya

Sumber : BPS, Survei Pertanian : Luas Lahan Menurut Penggunaannya di Jawa, 1983, 1988, 1994

0,62 ha (1983) menurun menjadi hanya seluas 0,60 ha (1993). Semakin sempitnya luas lahan yang dikuasai oleh rumah tangga pertanian pengguna lahan menunjukkan terjadinya proses fragmentasi lahan dan bertambah besarnya rumah tangga pertanian gurem. Rumah tangga pertanian gurem mengalami peningkatan dari 60,48 % (1983) menjadi 65,69 % (1993).

Faktor Kebijaksanaan

Di luar faktor-faktor yang bersifat 'alamiah' di atas, sesungguhnya ada faktor kebijaksanaan pemerintah yang berpengaruh besar terhadap konversi lahan pertanian yakni privatisasi pembangunan kawasan industri, pembangunan permukiman skala besar dan kota baru; serta deregulasi investasi dan perizinan.

Privatisasi Pembangunan Kawasan Industri

Kebijaksanaan privatisasi pembangunan kawasan industri yang tertuang dalam Keputusan Presiden No. 53/1989 telah memberikan keleluasaan kepada pihak swasta untuk melakukan investasi dalam pembangunan kawasan industri dan memilih lokasinya sesuai dengan mekanisme pasar. Sejak diterbitkannya Keppres tersebut sampai dengan tahun 1993 telah berdiri 131 perusahaan kawasan industri dengan luas areal 46.133 ha, yang ditinjau dari sebarannya sebagian besar (77,4 %) berlokasi di Pulau Jawa, dengan areal seluas 36.920 ha. Di Pulau Jawa, konsentrasi terbesar kawasan industri terdapat di Jawa Barat (65 buah), dengan luas areal izin lokasi sebesar 25.277 ha, yang sebagian besar terdapat di wilayah Pantura (kabupaten Bekasi, Tangerang, Karawang, Serang, dan Purwakarta).

Dengan adanya keleluasaan pembangunan kawasan industri oleh swasta, maka dampaknya adalah pada kebutuhan lahan yang melonjak pesat sejak tahun 1989. Pihak swasta bagaimanapun senantiasa berorientasi kepada keuntungan sehingga dalam mengalokasikan kegiatannya akan berorientasi pada lokasi yang menguntungkan. Dalam konteks inilah dapat dipahami bahwa konversi lahan sawah yang terjadi di

wilayah Pantura Jawa Barat pada kurun 1988-1994 jauh lebih luas dibandingkan dibandingkan dengan kurun sebelumnya (1983-1988). Hal ini dapat dilihat baik dari penyusutan luas lahan sawah (3525 ha per-tahun dalam tahun 1988-1994, sementara sebelumnya hanya 3.100 ha per-tahun) maupun dari konversi lahan sawah ke penggunaan non pertanian secara keseluruhan (5.560 ha per tahun sejak tahun 1990) yang sekitar 48 % di antaranya beralih fungsi ke penggunaan industri. Dilihat dari pola spasialnya, konversi lahan sawah ke penggunaan non pertanian terkonsentrasi di wilayah 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.

Pembangunan Permukiman Skala Besar dan Kota Baru

Kebijaksanaan pemerintah lainnya yang dianggap berpengaruh terhadap kecenderungan konversi lahan pertanian di wilayah Pantura Jawa Barat adalah kebijaksanaan pembangunan permukiman skala besar dan kota baru. Implementasi dari kebijaksanaan ini dapat dilihat dari indikator izin lokasi yang telah dikeluarkan. Ditinjau dari sebarannya, sebagian besar dari permukiman skala besar atau kota baru berada di Pulau Jawa, terutama di Jabotabek dan wilayah Pantura. Mengingat peranan wilayah tersebut merupakan penyangga DKI Jakarta, dapat dipastikan bahwa lahan tersebut berasal lahan pertanian, dan sebagian di antaranya adalah lahan sawah yang selama ini tergolong sangat produktif. Izin lokasi perumahan yang telah diterbitkan di Jawa Barat sejak 1983-1995 mencakup luas 115.947 ha, yang sebagian besar (81.203 ha) di antaranya berada di wilayah Botabek. Dari luasan tersebut baru 13.275 ha atau sekitar 16,3 % yang sudah terbangun. Dalam kaitannya dengan izin lokasi permukiman skala besar, kecenderungan konversi lahan pertanian menjadi suatu fenomena yang tidak dapat dihindari, apalagi pada imple-

mentasi pembangunan permukiman skala besar itu kerap ditemui banyak masalah, misalnya spekulasi lahan dan percaloan. Hal itulah yang kemudian memacu peningkatan harga lahan secara cepat, yang pada gilirannya justru menjadi pendorong bagi pemilik lahan pertanian untuk menjual atau melepaskan pemilikan lahannya untuk penggunaan non pertanian.

Deregulasi Investasi dan Perizinan

Kebijaksanaan privatisasi pembangunan kawasan industri dan pembangunan permukiman skala besar diperkuat dengan kebijaksanaan deregulasi dalam penanaman modal dan perizinan, yang tertuang dalam Pakto-23/1993. Di bidang pertanahan, dalam rangka pelaksanaan Pakto-23 telah dikeluarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 2/1993, yang pada intinya memberikan berbagai kemudahan dalam perizinan lokasi. Dengan adanya penyederhanaan atau kemudahan dalam pemrosesan perizinan maka setelah Pakto-23 tersebut terjadi lonjakan sangat besar dalam permohonan izin lokasi baik untuk kawasan industri, permukiman skala besar maupun kawasan pariwisata. Terjadinya peningkatan yang pesat dalam permohonan dan pemberian izin lokasi pasca Pakto-23 ini jika diamati lebih jauh sebarannya secara spasial menunjukkan kecenderungan terkonsentrasi di sekitar kota-kota metropolitan. Di Jawa Barat, sebagian besar (66%) izin lokasi perumahan baru yang mencakup 81.203 ha berada di wilayah Botabek yang menjadi penyangga Jakarta.

Pencegahan Konversi Lahan Sawah

Kebijaksanaan yang membatasi dan/atau mencegah konversi lahan pertanian yang subur menjadi penggunaan non pertanian sesungguhnya telah tertuang dalam Kepres No. 53/1989 tentang Kawasan Industri, dan Keppres No. 33/1990 tentang Penggunaan Tanah bagi Pembangunan Kawasan Industri. Menurut Keppres tersebut, pembangunan kawasan industri serta pencadangan dan/atau pemberian izin lokasi dan pembebasan tanahnya tidak boleh mengurangi areal tanah pertanian. Dalam implementasinya, kedua kebijaksanaan tersebut menghadapi kendala untuk di-

terapkan sepenuhnya sehingga di beberapa daerah pada kurun 1989-1994 tetap terjadi konversi lahan pertanian produktif atau sawah beririgasi ke penggunaan non pertanian, bahkan menunjukkan kecenderungan tidak terkendali. Dalam hal ini banyak pemerintah daerah menghadapi dilema antara kepentingan untuk memacu pertumbuhan ekonomi dengan upaya untuk tetap mempertahankan keberadaan lahan pertanian (sawah). Menghadapi permasalahan ini adalah tepat jika kemudian pemerintah menetapkan kebijaksanaan yang lebih operasional untuk dapat mencegah dan/atau mengendalikan konversi lahan pertanian (sawah, khususnya yang beririgasi teknis). Pada tahun 1994 BKTRN mengeluarkan keputusan yang tidak mengizinkan perubahan penggunaan sawah beririgasi teknis ke penggunaan di luar pertanian. Dalam rangka pelaksanaan Pakto-23, Surat Edaran Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN juga melarang Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya mengeluarkan izin lokasi untuk lahan sawah irigasi bagi keperluan non-pertanian walaupun menurut RTRW diperuntukkan bagi kegiatan non pertanian.

Pencegahan dan/atau pengendalian konversi lahan pertanian ke penggunaan non pertanian sesungguhnya dapat dilakukan dengan mekanisme izin lokasi. Pada tahap pemberian izin lokasi inilah sebenarnya secara dini konversi lahan sawah beririgasi teknis dapat dicegah. Namun dalam implementasinya seringkali sulit dilakukan dengan semestinya karena dihadapkan pada beberapa masalah, antara lain belum didukung oleh RTRW yang memadai; adanya kepentingan yang lebih besar untuk menarik investasi untuk memacu pertumbuhan; serta ketidaksiapan pemerintah daerah dalam mengimplementasikan kebijaksanaan deregulasi dan debirokratisasi dalam perizinan serta mekanisme koordinasi antar instansi.

Pengendalian Konversi Lahan Sawah : Implikasinya terhadap Penataan Ruang Wilayah

Ada tiga alasan utama perlunya pengendalian terhadap kecenderungan konversi

lahan pertanian, khususnya lahan sawah beririgasi teknis di wilayah Pantura Jawa Barat. *Pertama* adalah karena kecenderungan tersebut dipandang sebagai ancaman terhadap upaya untuk mempertahankan swa sembada pangan (beras) nasional, mengingat peranan wilayah tersebut sebagai sentra produksi padi. *Kedua*, besarnya biaya investasi untuk pembangunan prasarana irigasi selama ini yang akan hilang begitu saja jika konversi sawah terus berlanjut tanpa pengendalian. *Ketiga*, pencetakan sawah baru di Luar Jawa membutuhkan biaya yang besar untuk mengimbangi menyusutnya sawah produktif di Pulau Jawa di samping memerlukan waktu yang lama dalam pengembangannya.

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

Dari arahan kebijaksanaan tata ruang nasional (RTRWN), tampak bahwa wilayah Pantura mempunyai peranan ganda, yaitu sebagai pusat pertumbuhan ekonomi (sektor industri sebagai sektor unggulan) yang didukung oleh keuntungan komparatifnya yang tinggi sekaligus sebagai sentra produksi tanaman pangan (beras) untuk menopang keberlanjutan swasembada pangan. Tentu saja peranan ganda ini memerlukan pengendalian yang tidak mudah karena potensial menimbulkan konflik dalam pengalokasian sumberdaya lahan untuk mengakomodasikannya. 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 meng-

ancam keberadaan lahan sawah yang beririgasi teknis yang telah ada dan selama ini telah berperan besar dalam pencapaian swa sembada pangan (beras) nasional serta menjadi prioritas nasional untuk tetap dipertahankan.

Sesungguhnya di luar lahan sawah yang beririgasi teknis yang mempunyai produktivitas tinggi, di wilayah Pantura masih cukup luas lahan pertanian lain (ladang, huma, kebun) yang produktivitasnya relatif lebih rendah yang dapat dimanfaatkan jika memang diperlukan untuk pengembangan kegiatan non pertanian (terutama industri, perumahan). Didasarkan pada data penggunaan lahan, di wilayah Pantura Jawa Barat dewasa ini terdapat seluas 316.224 ha lahan kering yang dapat dikembangkan untuk penggunaan non pertanian. Lahan-lahan yang tingkat pemanfaatannya relatif belum intensif itulah yang semestinya mendapat prioritas untuk diarahkan ke penggunaan non pertanian (perumahan, industri) dan bukan lahan sawah. Dalam hal ini maka mekanisme insentif dan disinsentif seyogyanya dapat diterapkan dalam kebijaksanaan investasi dan perizinan lokasi sehingga di satu pihak lahan yang dianggap kurang produktif dapat ditingkatkan efisiensi pemanfaatannya, serta di lain pihak konversi lahan sawah beririgasi teknis dapat dicegah secara dini.

Implikasi lain dari kebijaksanaan pengendalian konversi lahan sawah beririgasi teknis adalah pada pola pengembangan kawasan terbangun kota. Pola spasial konversi lahan sawah yang terjadi di wilayah Pantura selama ini menunjukkan bahwa konversi lahan baik laju dan luasannya terutama terkonsentrasi di kabupaten-kabupaten di sekitar kota metropolitan dan kota besar. Peningkatan kebutuhan lahan untuk permukiman dan industri, seperti tercermin dari perkembangan kawasan terbangun yang pesat, menjadi faktor utama yang mendorong terjadinya konversi lahan sawah. Dalam konteks ini seyogyanya kawasan permukiman yang dikembangkan tidak pada wilayah yang sawahnya beririgasi teknis meskipun wilayah tersebut menjadi bagian dari

perluasan fisik-terbangun kota. Jika kebijaksanaan tersebut diterapkan, implikasinya adalah perlunya konsep pengembangan kota yang secara fisik tidak lagi bersifat kontinyu sebagai kelanjutan dari perluasan kawasan terbangun kota. Dalam hal ini suatu kawasan permukiman (apalagi permukiman skala besar atau kota baru) atau kawasan industri dapat saja dikembangkan di tengah-tengah wilayah pertanian, yaitu pada bagian yang bukan atau memang kurang sesuai untuk dikembangkan sebagai sawah beririgasi 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 kebijaksanaan penataan ruang, yang mencakup perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang, sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 24/1992 tentang Penataan Ruang. Instrumen utama dalam pengendalian pemanfaatan ruang untuk mencegah terjadinya konversi lahan sawah beririgasi teknis adalah Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Daerah Tingkat I serta mekanisme perizinan lokasi. Dalam kaitan ini pertama-tama adalah sejauh mana RTRW daerah tingkat II telah dapat mengakomodasikan kepentingan untuk mempertahankan keberadaan lahan sawah, terutama yang beririgasi teknis, dan menetapkannya secara tegas sebagai kawasan pertanian lahan basah yang akan tetap dipertahankan keberlanjutan pengembangannya. Wilayah Pantura Jawa Barat mencakup 10 kabupaten/kotamadya. Adalah kenyataan bahwa dalam beberapa RTRW Kabupaten Dati II di wilayah Pantura tercantum rencana pemanfaatan ruang bagi kegiatan budidaya yang justru mengkonversi lahan sawah beririgasi teknis yang ada ke penggunaan non pertanian. Dalam hal ini kepentingan untuk mempertahankan keberadaan lahan sawah beririgasi teknis tidak atau belum menjadi prioritas di kabupaten tersebut. Implikasinya adalah perlunya melakukan peninjauan kembali terhadap RTRW yang belum 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 dengan kurun waktu rencana.

Jika dalam RTRW secara tegas telah ditetapkan kawasan pertanian lahan basah, maka dalam pemanfaatan ruang sebagai implementasinya perlu dijamin konsistensinya. Dalam hal ini perizinan lokasi kegiatan non pertanian (industri, permukiman, pariwisata) haruslah benar-benar sesuai dengan yang telah ditetapkan dalam RTRW. Kemudian dalam pengendaliannya lebih lanjut, pengawasan dan penerbitan menjadi bagian yang tak terpisahkan, sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 24/1992 tentang Penataan Ruang. Pengawasan diperlukan sebagai upaya untuk menjaga kesesuaian pemanfaatan ruang dengan fungsinya yang ditetapkan dalam rencana tata ruang sedangkan penerbitan diperlukan sebagai upaya untuk mengambil tindakan agar pemanfaatan ruang yang direncanakan dapat terwujud, yang dilakukan melalui pengenaan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan-perundangan yang berlaku.

Untuk mendukung kebijaksanaan pengendalian konversi lahan sawah beririgasi teknis, berkaitan dengan izin lokasi bagi kegiatan non pertanian yang telah ada (industri, perumahan, pariwisata), implikasi berikutnya adalah perlunya upaya untuk meningkatkan efisiensi pemanfaatan lahan pada kawasan-kawasan yang sudah diberikan izin lokasinya. Hal ini perlu dilakukan karena pada kenyataannya masih cukup luas kawasan yang sudah diberikan izin lokasinya, 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 yang telah memperoleh izin lokasi sehingga tidak perlu diberikan izin lokasi baru.

Kebijaksanaan pengendalian konversi lahan bagaimanapun tidak akan banyak ar-

tinya jika tidak mempertimbangkan implikasinya secara mikro. Dalam perspektif mikro, terjadinya konversi lahan pertanian terkait dengan perubahan dalam penguasaan-pemilikan lahan dari rumah tangga pertanian ke aktivitas non pertanian. Hal ini akan menimbulkan implikasi pada rumah tangga pertanian yang selama ini menjadikan sumberdaya olahannya sebagai tumpuan kehidupannya. Dihadapkan pada kondisi rumah tangga pertanian yang selama ini ditandai oleh kecenderungan bertambah sempitnya penguasaan lahan (proses fragmentasi lahan) yang justru menjadi salah satu faktor yang menyebabkan konversi lahan pertanian, maka kebijaksanaan pengendalian konversi lahan perlu didukung dengan upaya-upaya peningkatan kesejahteraan rumah tangga pertanian sehingga secara internal dapat mencegah mereka untuk melepaskan pemilikan lahannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Asyik, Masri, *Alih Fungsi Lahan Pertanian dan Langkah Penanggulangannya, Tinjauan : Propinsi Jawa Barat*, Makalah disampaikan pada Forum Koordinasi Instansi Vertikal Tingkat I Jawa Barat, Juli 1996
- Harsono, Soni, *Kebijaksanaan Pertanian di Indonesia dalam Perspektif Pertumbuhan dan Pemerataan*, Ceramah pada Lokakarya Nasional Kebijakan Tata Ruang dan Aspek Pertanahan dalam Perspektif Pertumbuhan dan Pemerataan, Bandung, 9 Oktober 1995
- Kustiwan, Iwan, *Kajian Permasalahan dan Kebijakan Pengendalian Konversi Lahan Pertanian di Wilayah Pantai Utara Pulau Jawa*, Tesis Program Magister Studi Pembangunan - Program Pasca Sarjana ITB, 1996
- Nasoetion, Lutfi, *Beberapa Masalah Pertanahan Nasional dan Alternatif Kebijakan untuk Menanggulunginya*, Analisis CSIS, No. 2, 1991
- Sadli, Rumawan, *Alih Guna Tanah Pertanian di Jawa Barat*, Bahasan Makalah pada Seminar Nasional Hasil Penelitian Puslitbang Badan Pertanahan Nasional, Jakarta 28 Mei 1996
- Sumardja, Effendi A., *Konversi lahan dan Pemenuhan Kebutuhan Pangan*, SERASI No. 39-9/1996
- Winoto, Joyo, dkk. *Alih Guna Tanah Pertanian ke Non Pertanian*, Makalah pada Seminar Nasional Hasil Penelitian Puslitbang Badan Pertanahan Nasional, Jakarta 28 Mei 1996
- Yoesoef, Arifin, *Peluang dan Kendala Pembangunan Industri di Jawa Barat : Tinjauan Aspek Tata Ruang dan Pertanahan*, makalah pada Seminar dan Lokakarya Pendaftaran Tanah secara Sistematis dan Pembangunan Kawasan Industri di Jawa Barat, 28 Oktober 1996
- BPS, *Sensus Pertanian 1983, Seri D : Evaluasi Penggunaan Tanah Menurut Propinsi dan Kabupaten*
- BPS, *Sensus Pertanian 1983 : Hasil Pendaftaran Rumah Tangga*
- BPS, *Sensus Pertanian 1983 : Hasil Pendaftaran Rumah Tangga*
- BPS, *Penduduk Jawa Barat, Hasil Sensus 1990, Seri S2.10*
- BPS, *Statistik Potensi Desa, Hasil Sensus Pertanian 1993*
- BPS, *Survei Pertanian : Luas Lahan menurut Penggunaannya di Jawa 1988; 1993; 1994*
- BPS, *Survei Pertanian : Produksi Tanaman Padi di Indonesia 1984; 1989; 1994*
- Kantor Statistik Propinsi Jawa Barat, *Potensi Desa Jawa Barat Hasil Sensus Pertanian 1993*
- Kantor Statistik Propinsi Jawa Barat, *PDRB Kabupaten/Kotamadya Jawa Barat 1985-1988; 1988-1991; 1991-1993*
- Kantor Statistik Propinsi Jawa Barat, *Jawa Barat dalam Angka 1994*
- Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat, *Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Dati I Jawa Barat*