

**EVALUASI IMPLEMENTASI  
PERDA KOTA SEMARANG NO.5 TAHUN 2004  
TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH KOTA SEMARANG  
(Kajian Terhadap Fungsi Pengendali Konversi Lahan Pertanian di Kota Semarang)**

Aria Alantoni  
D2B006009

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Diponegoro

**Abstrak**

*Sebagai akibat dari pembangunan di Kota Semarang, konversi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian semakin banyak dari tahun ke tahun. Konversi lahan pertanian tersebut terjadi di wilayah pinggiran kota. Terjadinya konversi lahan pertanian, hutan dan perkebunan secara besar-besaran menunjukkan bahwa pengendalian pemanfaatan ruang masih lemah dan belum efektif. Selain digunakan untuk Industri, sektor lain yang memberikan kontribusi banyak terhadap berkurangnya lahan pertanian dan perkebunan di Kota Semarang adalah Pemukiman. Pertambahan penduduk dan Urbanisasi dari daerah-daerah lain di sekitar Kota Semarang merupakan implikasi dari pembangunan. Pertumbuhan penduduk inilah yang menyebabkan pertambahan wilayah pemukiman secara menyebar dari pusat kota kearah pinggiran kota. Perda Kota Semarang no 5 Tahun 2005 sebagai dasar berbagai kebijakan tata ruang lainnya, dituntut untuk dapat mengontrol konversi lahan pertanian khususnya lahan pertanian basah atau sawah.*

**PENDAHULUAN**

Salah satu kebutuhan utama manusia adalah kebutuhan akan ruangan, dimana ruang tersebut digunakan sebagai tempat tinggal, tempat bekerja, sarana berinteraksi dengan sesamanya dan lain sebagainya. Kebutuhan manusia yang semakin bertambah menimbulkan berbagai permasalahan dalam pembagian tata ruang sedangkan ketersediaan ruang yang terbatas berbanding terbalik dengan jumlah manusia.

Sesuai dengan Undang – Undang Dasar 1945 pasal 33 ayat 3 dimana Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar – besar kemakmuran rakyat. Pemerintah, sebagai pihak yang mempunyai kewenangan untuk mengatur hajat hidup orang banyak mempunyai kewajiban untuk mengatur dan mengalokasikan bumi dan tanah sebagai ruang hidup manusia.

Dengan berdasar Peraturan Pemerintah nomor 47 tahun 1997 tentang Penataan Ruang tersebut, pemerintah kota Semarang meyusun Peraturan Daerah nomor 5 tahun 2004 yang berisikan tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang untuk tahun 2000 sampai dengan tahun 2010. Peraturan Daerah Kota Semarang nomor 5 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah diharapkan dapat mengatur pembangunan, penataan wilayah dan lahan di Kota Semarang. Selain itu melalui Peraturan Daerah tersebut, diharapkan dapat mengakomodir kebutuhan akan lahan demi menunjang pembangunan dan pengembangan perekonomian di Kota Semarang.

Sebagai Kota yang mempunyai visi menjadi pusat perdagangan dan Jasa, Kota Semarang memerlukan pembenahan dan perencanaan tata ruang yang dapat mengakomodir segala kegiatan yang menunjang perekonomian berbasis perdagangan dan jasa. Pada Peraturan Daerah Kota Semarang tersebut telah dibagi beberapa wilayah yang akan dijadikan pusat perkantoran untuk kegiatan perdagangan dan jasa.

Konversi lahan pertanian tersebut terjadi di wilayah pinggiran kota. Terjadinya konversi lahan pertanian, hutan dan perkebunan secara besar-besaran menunjukkan bahwa pengendalian pemanfaatan ruang masih lemah dan belum efektif. Konversi tanah di Kota Semarang merupakan sesuatu yang pasti terjadi dan diharapkan terjadi dengan seiring berkembangnya pembangunan, pengendalian dan pengaturan pola konversi lahan di kota semarang diperlukan untuk dapat mengarahkan pembangunan agar sesuai dengan kebutuhan.

### **Penggunaan Lahan di Kota Semarang**

Terkait dengan keadaan topografi Kota Semarang yang terdiri dari perbukitan dan dataran rendah, Kota Semarang dibagi menjadi dua; Kota atas dan kota bawah. Pemanfaatan lahan di Kota bawah banyak digunakan untuk transportasi, kawasan perdagangan, perindustrian, pendidikan dan pemerintahan. Berbeda dengan Kota atas yang

masih terdapat lahan pertanian dan perkebunan. Pusat Perdagangan dan Jasa di kota Semarang terdapat di kawasan Simpang Lima dan daerah sekitarnya, di daerah itu terdapat pusat perbelanjaan, hotel dan perkantoran.

### **Pembagian Lahan di Kota Semarang**

Bagian Wilayah Kota (BWK) adalah pembagian wilayah Kecamatan berdasarkan kemiripan fungsinya. Kota Semarang mempunyai 10 BWK sebagaimana tercantum pada Pasal 11 ayat 1 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2004.

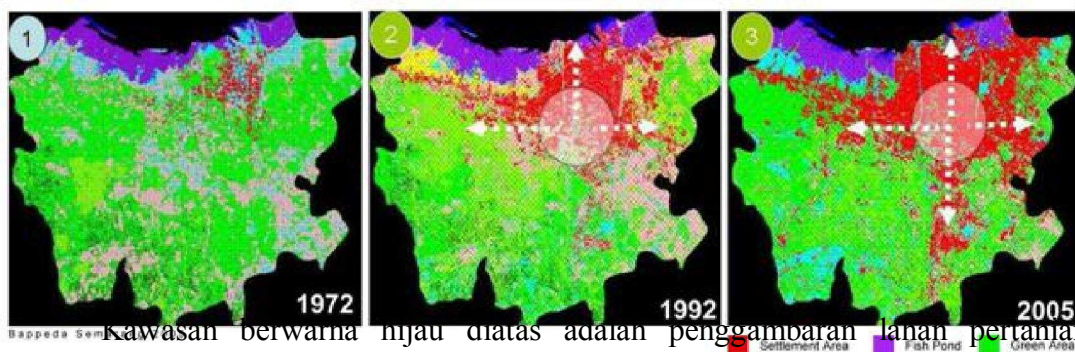
- a. BWK I meliputi Kecamatan Semarang Tengah, Kecamatan Semarang Timur dan Kecamatan Semarang Selatan dengan luas kurang lebih 2.223 hektar
- b. BWK II meliputi Kecamatan Candisari dan Kecamatan Gajahmungkur dengan luas kurang lebih 1.320 (seribu tiga ratus dua puluh) hektar;
- c. BWK III meliputi Kecamatan Semarang Barat dan Kecamatan Semarang Utara dengan luas kurang lebih 3.522 (tiga ribu lima ratus dua puluh dua) hektar;
- d. BWK IV meliputi Kecamatan Genuk dengan luas kurang lebih 2.738 (dua ribu tujuh ratus tiga puluh delapan) hektar;
- e. BWK V meliputi Kecamatan Gayamsari dan Kecamatan Pedurungan dengan luas kurang lebih 2.622 (dua ribu enam ratus dua puluh dua) hektar;
- f. BWK VI meliputi Kecamatan Tembalang dengan luas kurang lebih 4.420 (empat ribu empat ratus dua puluh) hektar;
- g. BWK VII meliputi Kecamatan Banyumanik dengan luas kurang lebih 2.509 (dua ribu lima ratus sembilan) hektar;
- h. BWK VIII meliputi Kecamatan Gunungpati dengan luas kurang lebih 5.399 (lima ribu tiga ratus Sembilan puluh sembilan) hektar;
- i. BWK IX meliputi Kecamatan Mijen dengan luas kurang lebih 6.213 (enam ribu dua ratus tiga belas) hektar; dan
- j. BWK X meliputi Kecamatan Ngaliyan dan Kecamatan Tugu dengan luas kurang lebih 6.393 (enam ribu tiga ratus Sembilan puluh tiga) hektar.

## **Pembagian wilayah Kota Semarang untuk lahan pertanian menurut Peraturan Daerah nomor 5 tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah**

Lahan pertanian di Kota Semarang terletak di Kecamatan Gunungpati, Mijen, Ngaliyan, Tugu, Banyumanik, Tembalang dan Genuk. Kecamatan – kecamatan tersebut adalah kecamatan yang terletak di pinggiran Kota Semarang dan langsung berbatasan dengan Kabupaten Semarang, Demak dan Kendal.

Kecamatan tersebut diatas merupakan sasaran perluasan pembangunan yang berasal dari pusat Kota Semarang yang akan berpola menyebar kearah pinggiran Kota Semarang. Konversi lahan pertanian banyak terjadi di kecamatan-kecamatan tersebut. Pemukiman dalam bentuk Perumahan yang dikelola oleh developer maupun perumahan yang dibangun oleh pribadi banyak bermunculan di kecamatan-kecamatan tersebut.

Berikut ini adalah pola perkembangan lahan pemukiman di Kota Semarang dari tahun 1972 sampai dengan tahun 2005.



Kawasan berwarna hijau diatas adalah penggambaran lahan pertanian dan kehutanan. Luas lahan sawah basah di Kota Semarang pada tahun 2004 adalah seluas 1.830 hektar sedangkan luas lahan kering adalah 18.253 hektar.

Sesuai dengan Pembagian Wilayah Kota yang tercantum di dalam Peraturan Daerah Kota Semarang nomor 5 tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah, Kecamatan Gunungpati, Ngaliyan, Mijen, Tugu, Tembalang, Banyumanik dan Genuk dijabarkan sebagai berikut ;

a. Kecamatan Gunungpati merupakan BWK VIII dengan fungsi utama wilayah sebagai pemukiman, campuran pemukiman-perdagangan dan jasa, perguruan tinggi, konservasi dan pertanian.

b. Kecamatan Ngaliyan dan Tugu termasuk di dalam BWK X dengan fungsi utama pemukiman, perdagangan dan jasa, olahraga dan rekreasi, pergudangan dan tambak.

c. Kecamatan Mijen merupakan BWK IX yang memiliki fungsi sebagai lahan pemukiman, percampuran pemukiman-perdagangan dan jasa, pertanian, konservasi, pendidikan, industry (techno park) dan olah raga-rekreasi.

d. Kecamatan Tembalang merupakan BWK VI yang memiliki fungsi sebagai lahan pemukiman, campuran pemukiman-perdagangan dan jasa, perdagangan dan jasa, perkantoran, perguruan tinggi dan konservasi.

e. Kecamatan Banyumanik merupakan BWK VII yang memiliki fungsi sebagai pemukiman, perdagangan dan jasa, campuran pemukiman-perdagangan dan jasa, transportasi, kawasan khusus militer dan konservasi.

f. Kecamatan Genuk merupakan BWK IV yang memiliki fungsi sebagai pemukiman, transportasi, industri dan budidaya perikanan.

Dilihat dari pembagian fungsi wilayah kota tersebut diatas, di dalam Peraturan Daerah nomor 5 tahun 2004, Kecamatan yang memiliki fungsi sebagai wilayah pusat pertanian adalah Kecamatan Gunungpati dan Mijen

Menurut pasal 17 Peraturan Daerah Kota Semarang nomor 5 tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang disebutkan bahwa fasilitas Pelayanan Kota di bidang pertanian ditetapkan berada di BWK IV, VI, VIII, IX, dan X. Dengan itu dapat dilihat bahwa fasilitas pelayanan kota di bidang pertanian tidak hanya terdapat di Gunungpati dan Mijen tetapi juga terdapat di Kecamatan Ngaliyan, Tugu, Tembalang dan Genuk.

Dalam hal ini dapat dimengerti bahwa pembagian wilayah kota berdasarkan fungsi utama bukanlah sebagai dasar yang rigid. Lahan pertanian dapat berada di bagian kecamatan selain yang ditetapkan sebagai pusat utama pertanian yaitu kecamatan Gunungpati dan Mijen, Akan tetapi tetap ada beberapa wilayah yang ditetapkan sebagai pusat pertanian.

## **Pesebaran lahan Sawah di Kota Semarang**

Pesebaran lahan pertanian di Kota Semarang dapat dilihat dari pesebaran lahan sawah yang ada. Lahan sawah merupakan lahan pertanian basah yang lingkungannya diharuskan di bentuk dan di perlakukan sedemikian rupa sehingga perubahan lahan dengan waktu cepat sulit dilakukan.

Lahan Sawah merupakan lahan yang mempunyai sifat irrevesible, yaitu adalah sifat dimana ketika lahan sawah tersebut sudah diubah menjadi lahan lainnya maka kan sulit atau tidak dapat dikembalikan lagi menjadi lahan sawah seperti semula.

Lahan sawah memerlukan air yang tidak sedikit sehingga dibangunlah saluran irigasi. Perlakuan ini tidak terdapat di pertanian yang berbentuk tegalan dan perkebunan dimana irigasi atau pengairan tidak diperlukan sehingga perubahan yang terjadi di atas lahan tidak berpengaruh pada sistem pengairan yang ada. Adanya sistem pengairan yang terpadu membuat lahan sawah menjadi saling terkait dengan lingkungan sekitarnya, seperti mata air, sungai, dan sawah lainnya.

Konversi lahan sawah ke pemukiman, perindustrian atau bangunan lain lebih sulit daripada konversi lahan pertanian kering seperti tegalan dan perkebunan menjadi bangunan. Lahan sawah yang peneliti maksud adalah lahan sawah irigasi maupun tadah hujan yang berada di dataran rendah, maupun yang berada di dataran berbukit yang berbentuk terasering.

Menyadari pentingnya lahan sawah dan melihat potensinya dari segi ekonomi, maka pemerintah membuat kebijakan pengendalian alih fungsi yaitu ;

- UU no 26 Tahun 2006 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri no 5 tahun 1975 tentang penyediaan dan pemberian tanah pertanian untuk kepentingan umum.
- Keputusan Presiden no 53 tahun 1989 tentang larangan perubahan penggunaan tanah subur pertanian ke non pertanian.
- Keputusan Presiden no 55 tahun 1993 tentang pengendalian tanah untuk pembangunan dan petunjuk pelaksanaannya peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional no.1 tahun 1994.

- Surat Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional no 410-1851 tanggal 15 Juni 1994 tentang pencegahan pengurangan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan non pertanian melalui penyusupan rencana tata ruang
- Surat Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional no 460-3346 tanggal 31 Oktober 1994 tentang Perubahan Penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan non pertanian
- Surat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional / Ketua Bappenas no 5334/MK/9/1994 tanggal 29 September 1994 tentang perubahan penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan tanah non pertanian.

Dengan alasan tersebut diatas membuat lahan sawah dapat dijadikan sebagai indikator lahan pertanian di Kota Semarang. Luas lahan sawah yang ada di Kota Semarang dapat menjadi indikator luas lahan pertanian di Kota Semarang secara umum.

### **Konversi Lahan Pertanian di Kota Semarang tahun 2000-2009**

Penambahan luas lahan sawah juga terjadi selama 9 tahun di Kota Semarang, yaitu di Kecamatan Semarang Barat dan Banyumanik. Penambahan luas lahan di Kecamatan Semarang Barat terjadi karena adanya perluasan lahan sawah di area sekitar Bandara Ahmad Yani. Penambahan juga terjadi karena adanya sedimentasi di pantai utara yang beralih menjadi tambak. Sehingga lahan tambak yang memiliki letak cukup jauh dari bibir pantai beralih fungsi menjadi lahan sawah. Penambahan lahan sawah di Kecamatan Banyumanik dapat terjadi karena adanya pembukaan lahan dan pemanfaatan lereng bukit untuk dijadikan lahan sawah terasering.

Perubahan fungsi lahan dari lahan pertanian ke lahan non pertanian terutama menjadi pemukiman di daerah pedesaan sangat sulit untuk terdata dikarenakan perubahan tersebut bersifat sporadik. Pertambahan penduduk mengakibatkan penambahan jumlah rumah diatas lahan pertanian. Sebuah lahan pertanian yang dimiliki oleh satu keluarga memiliki kecenderungan untuk mendirikan beberapa rumah diatas lahan pertanian tersebut. Hal ini jarang sekali dilaporkan pada pemerintah sehingga alih fungsi lahan di pertanian tersebut tidak terdata.

Berbeda dengan yang terjadi di Kecamatan Gunungpati, dimana perubahan fungsi lahan pertanian menjadi pemukiman terjadi secara sporadik oleh para pemilik lahan,

perubahan fungsi lahan pertanian di Kecamatan Mijen banyak disebabkan adanya pembangunan perumahan oleh developer besar yang mengambil lahan dari perkebunan karet dan lahan pertanian basah. Pembangunan perumahan tersebut di laksanakan sebagai pemecah kepadatan Kota Semarang bagian bawah dan di peruntukan sebagai kawasan sub-urban. Pembangunan di Kecamatan Mijen relative lebih terdata karena pembangunan tersebut dilakukan oleh developer yang memiliki ijin dari pemerintah.

Secara umum, jumlah lahan sawah di Kota Semarang bisa dianggap tidak terjadi perubahan luas yang berarti dalam kurun waktu antara tahun 2000- 2009. Akan tetapi, dilihat dari perubahan yang sporadik di Kecamatan Gunungpati dan pembangunan perumahan besar-besaran di Kecamatan Mijen, perubahan fungsi lahan pertanian tersebut tidak sesuai dengan ketentuan Peraturan Daerah tersebut

## **Simpulan**

1. Penerapan dan pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Semarang nomor 5 tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah sebagai pengendali konversi lahan pertanian di Kota Semarang adalah sebagai berikut;
  - Bahwa Peraturan Daerah Kota Semarang mengatur tentang luas lahan yang diperuntukan sebagai lahan pertanian. Lahan tersebut di pusatkan di Kecamatan Gunungpati dan Kecamatan Mijen karena memiliki karakteristik pertanian.
  - Konversi lahan pertanian di Kota Semarang banyak terjadi karena adanya perluasan lahan untuk jalan dan pemukiman dimana perluasan lahan pemukiman terjadi di seluruh kecamatan di Kota Semarang. Perluasan lahan pemukiman banyak terjadi di daerah pinggiran Kota Semarang yang pada awalnya berupa tanah pertanian dan hutan.
  - Dari data yang diperoleh sejak tahun 2000 sampai dengan tahun 2009, luas lahan pertanian di Kota Semarang tidak menunjukkan pengurangan yang besar. Hal ini disebabkan adanya penambahan lahan tegalan di berbagai daerah pinggiran Kota Semarang. Akan tetapi laju konversi lahan terjadi sangat besar, dimana banyak lahan tambak yang berubah menjadi lahan tegalan, mengingat lahan tegalan merupakan lahan persiapan untuk mendirikan bangunan atau jalan.



2. Hambatan yang ada di dalam penerapan Peraturan Daerah Kota Semarang nomor 5 tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang wilayah sebagai pengendali konversi lahan pertanian adalah sebagai berikut;
  - Peraturan Daerah Kota Semarang tahun nomor 5 tahun 2004 tidak merinci secara detail tentang bentuk lahan pertanian, dimana di peraturan tersebut tidak disebutkan perbedaan jenis lahan pertanian sawah atau basah dengan lahan pertanian tegalan dan kebun atau pertanian kering. Hal ini menyebabkan data yang masuk menjadi satu jenis sehingga sulit untuk dilihat konversi dan nilai guna suatu lahan.
  - Data yang diperoleh penulis adalah data resmi yang diperoleh dari BPS dan Bappeda Kota Semarang, Data tersebut merupakan data sekunder yang diperoleh dari pelaporan kepemilikan lahan dan laporan alih fungsi lahan. Di lapangan masih banyak ditemukan alih fungsi lahan yang tidak dilaporkan.

#### Referensi

1. Badjuri, Abdulkahar& Teguh Yuwono.2003.*Kebijakan Publik: Konsep dan Strategi*.Semarang:Universitas Diponegoro
2. Charles O.Jones.1996.*Kebijakan Publik (Public Policy)*.Jakarta:PT Raja Grafindo Persada
3. D Nugroho, Riant.2006. *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang*.Jakarta : PT ElexMedia Komputindo
4. Santoso, Amir.1993.*Analisis Kebijakan Publik : Suatu Pengantar*. Jurnal Ilmu Politik 3. Jakarta : Gramedia
5. Subarsono, AG.*Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta:Pustaka Pelajar
6. Suwitri, Sri.2009. *Konsep Dasar Kebijakan Publik*. Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro
7. Wayne Parsons.2005.*Public Policy Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*; Jakarta:Prenada Media
8. Wibawa Samodra.1994.*Evaluasi Kebijakan Publik*.Jakarta:PT Grafindo Persada
9. Winarno, Budi.2012.*Kebijakan Publik : Teori, Proses dan Studi Kasus*.Yogyakarta:Penerbit CAPS
10. Undang – Undang Dasar Republik Indonesia 1945 Amandemen
11. Peraturan Daerah Kota Semarang no 5 tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang
12. Peraturan Daerah Kota Semarang no 14 tahun 2004 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota Semarang