

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Fenomena alih fungsi lahan pertanian menjadi isu yang sangat krusial diberbagai daerah terutama di Kota Tasikmalaya. Hal ini penting untuk dikaji yang mana sudah banyak terjadi alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian di wilayah kota Tasikmalaya. Terjadinya transformasi lahan dari fungsi pertanian ke non pertanian seperti perumahan, industri, dan lain sebagainya. Hal ini berimbang pada produksivitas padi dan para petani yang diakibatkan dari pengurangan lahan pertanian. Kota Tasikmalaya dihadapkan pada tantangan untuk menyeimbangkan kebutuhan pembangunan dengan pelestarian lahan pertanian.

Berdasarkan data dari Dinas Pertanian Kota Tasikmalaya luas lahan pertanian di Kota Tasikmalaya terus mengalami penurunan setiap tahunnya, dalam hal ini kondisi lahan pertanian yang mengkhawatirkan untuk masa depan pengelolaan pangan daerah apabila terus mengalami alih fungsi lahan. Lahan sawah di Kota Tasikmalaya, yang merupakan penghasil padi atau bahan pokok bagi masyarakat setempat, terdiri dari sawah irigasi dan sawah tada hujan. Pembagian ini juga didasarkan pada jumlah realisasi tanam dalam satu tahun.

Tabel 1. 1
Data Luas Sawah Kota Tasikmalaya Tahun 2020 dan 2024

No	Jenis Sawah	Jumlah Tahun 2020 (Ha)	Jumlah Tahun 2021 (Ha)	Jumlah Tahun 2022 (Ha)	Jumlah Tahun 2023 (Ha)	Jumlah Tahun 2024 (Ha)	Bertambah/ (Berkurang)
1	Irigasi	4.783	4.771	4.746	4.699,03	3.657,793	(13)
2	Tadah Hujan	1.007	1.007	1.032	1.029	1.173,23	(5)
3	Rawa Pasang Surut	-	-	-	-	-	-
4	Rawa Lebak	-	-	-	-	-	-
	Jumlah	5.778	5.778	5.778	5.728,03	4.831,023	(18)

Sumber: Dinas Pertanian Kota Tasikmalaya

Dapat dilihat berdasarkan data tersebut dalam sektor pertanian kota Tasikmalaya cenderung mengalami penurunan luas lahan sawah dari tahun 2020 sampai 2024 dengan total luas sawah yaitu 4.831,023 (Ha). Kondisi lahan sawah di Kota Tasikmalaya ini berdampak terhadap kehidupan masyarakat karena sumber padi yang terus menurun, sehingga akan terus ketergantungan mengimpor beras pada daerah lain. Perubahan penggunaan lahan dari kegiatan pertanian menjadi kegiatan non-pertanian, yang dikenal sebagai alih fungsi atau konversi lahan, secara bertahap terus mengalami peningkatan (Rizqi, 2020).

Dalam upaya mengatasi maraknya alih fungsi lahan pertanian yang mengancam ketahanan pangan, pemerintah Indonesia menetapkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 sebagai regulasi utama untuk melindungi lahan pertanian

pangan berkelanjutan. Sebagaimana dimaksud dalam pasal 44 tentang alih fungsi yang berbunyi “Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan. Dalam hal untuk kepentingan umum, Lahan Peratanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dialihfungsikan dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan peundang-undangan”.

Keberadaan peraturan seperti Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 seharusnya mampu melindungi lahan pertanian, namun dalam praktiknya, pembangunan terus meluas dan lahan pertanian tetap mengalami konversi secara signifikan. Alih fungsi lahan pertanian yang terjadi di Kota Tasikmalaya yang mana telah berubahnya lahan sawah yang menjadi fungsi lain seperti dilakukannya pembangunan-pembangunan toko, pabrik, perumahan seperti yang terjadi di Kecamatan Mangkubumi contoh di daerah Linggajaya sudah banyak terjadi pemgalihfungsian lahan pertanian dan yang mana wilayah tersebut diperuntukan untuk kawasan pertanian, akan tetapi sekarang beralih fungsi hal ini menjadi suatu permasalahan yang harus ditangani oleh pemerintah.

Pemerintah daerah Kota Tasikmalaya telah menetapkan kebijakan terkait pengelolaan dan pemanfaatan ruang atau lahan dengan diterbitkannya Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Tasikmalaya tahun 2011-2031. “bahwa dalam rangka mewujudkan keterpaduan pembangunan antarsektor, antarwilayah, dan antarpelaku dalam pemanfaatan ruang di Kota Tasikmalaya, diperlukan pengaturan penataan ruang secara serasi, selaras,

seimbang, berdayaguna, berhasilguna, berbudaya, dan berkelanjutan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan”.

Dalam Pasal 49 Paragraf 7 mengenai kawasan untuk pertanian yang berbunyi “Kawasan pertanian tanaman pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a merupakan lahan pertanian tanaman pangan dengan luas keseluruhan kurang lebih 492 Ha (empat ratus sembilan puluh dua hektar) di Kecamatan Purbaratu, Kecamatan Cibeureum, Kecamatan Mangkubumi dan Kecamatan Kawalu.” Melalui peninjauan terhadap peraturan daerah tersebut, dapat memutuskan apakah kebijakan yang diambil pemerintah bersifat bijaksana dan memberikan manfaat bagi semua pihak, atau justru hanya menguntungkan kelompok tertentu saja.

Tabel 1. 2

**Luas Lahan Pertanian (HA) Menurut Kecamatan di Kota Tasikmalaya
Tahun 2024**

No	Kecamatan	Kelompok Luas Lahan Pertanian yang Dikuasai (Ha)
1	Kawalu	959,23
2	Tamansari	693,23
3	Cibeureum	662,59
4	Purbaratu	398,3
5	Tawang	86,03
6	Cihideung	41,89
7	Mangkubumi	846,73
8	Indihiang	374,87
9	Bungursari	604,13
10	Cipedes	191,023
Kota Tasikmalaya		4.831,023

Sumber: Dinas Pertanian Kota Tasikmalaya 2024

Berdasarkan uraian dari tabel 1.2 mengenai lahan pertanian yaitu terdapat pengurangan luas lahan pada tahun 2020 seluas 5.778 (Ha) hingga tahun 2024 total sawah 4.831,021 (Ha). Pada persoalan ini sebagaimana dalam peraturan daerah no 4 tahun 2012 pasal 49 paragraf 7 yaitu terdapat kawasan yang tidak boleh diubah yaitu di 4 wilayah Kecamatan Kawalu, Kecamatan Cibeureum, Kecamatan Mangkubumi, dan Kecamatan Purbaratu. Kawasan ini sudah ditetapkan untuk kawasan pertanian, akan tetapi dari tahun ke tahun mengalami pengurangan lahan sawah. Menurut Kusumastuti (dalam Rostini, 2023) menyebutkan bahwa faktor utama yang secara signifikan memengaruhi terjadinya alih fungsi lahan adalah aspek ekonomi dan kebijakan.

Pengurangan lahan pertanian sulit dihindari karena banyak pemilik lahan yang lebih memilih menjualnya kepada investor dengan harga yang menarik. Masyarakat yang memiliki lahan sawah ini di iming-imingi dengan harga yang tinggi sehingga tergiur untuk menjualnya. Menurut Sudaryanto (dalam Irawan et al., 2023) menyebutkan bahwa isu alih fungsi lahan menjadi semakin rumit pada era otonomi daerah, karena pemerintah daerah semakin gencar melakukan berbagai upaya untuk menarik minat investor agar berinvestasi di wilayahnya. Para investor membeli lahan pertanian dengan jumlah yang luas yaitu untuk melakukan pembangunan-pembangunan seperti pabrik, toko yang mana dibutuhkan lahan yang datar sehingga mengambil lahan pertanian juga kondisi yang strategis sehingga memenuhi kriteria untuk pembangunan tersebut. Maka diperlukan peran pemerintah untuk berada didalamnya menghadapi investor dan para petani pemilik lahan.

Menurut Utomo (dalam Rostini, 2023) apabila lahan pertanian terus dialih fungsikan ini akan berdampak negatif. Dampaknya pada produksi padi yang mana beras sebagai bahan pokok di daerah tersebut bahan pangan akan semakin sedikit dan berkurang, akan terjadi juga ketidakseimbangan dengan pertumbuhan penduduk yang semakin meningkat tetapi bahan pangan menurun hal ini akan sulit untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat nya bahkan terus ketergantungan impor beras dari daerah lain dengan jumlah besar (Rostini, 2023).

Selain itu pengurangan lahan pertanian karena lahan yang mulanya untuk pertanian menjadi bangunan-bangunan seperti pabrik, toko, pemukiman dan lain sebagainya. Selanjutnya, alihfungsi lahan pertanian berdampak pada masyarakat terutama para pekerja tani yang kehilangan pekerjaannya akibat lahan pertanian yang dialihfungsikan. Salah satu daerah yang diperuntukan sebagai kawasan lahan pertanian seperti di Kecamatan Mangkubumi yang mana banyak lahan pertanian yang sudah dialih fungsikan menjadi lahan non-pertanian, terjadi hal tersebut bukan tanpa sebab alih fungsi lahan pertanian di kecamatan Mangkubumi ini banyak dijadikan seperti pabrik, perumahan dan lain sebagainya. Di daerah Kecamatan Mangkubumi ini pada setiap tahunnya terus mengalami alih fungsi lahan pertanian terutama lahan sawah, bahkan lahan sawah yang produktif juga sudah tergeserkan menjadi pembangunan-pembangunan bahkan terdapat bangunan yang mengalih fungsikan lahan sawah tetapi saat sudah dibangun bangunan tersebut terbengkalai.

Tabel 1. 3

**Luas Lahan Pertanian dan Alih Fungsi Lahan Pertanian
di Kecamatan Mangkubumi**

Kelurahan	Luas Tanam (Ha)	Luas Panen (Ha)	Alih Fungsi (Unit Bangunan)
Karikil	370	370	1
Cigantang	487	487	1
Sambongjaya	287	287	3
Sambongpari	224	224	-
Linggajaya	276	276	4
Mangkubumi	354	354	1
Cipari	289	289	2
Cipawitra	307	307	3
Jumlah	2.594	2.594	15

Pada Tabel 1.3 diatas bahwa fakta di lapangan telah terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian yaitu banyak dilakukannya pembangunan-pembangunan seperti perumahan dan industri yang berada disalah satu kawasan khusus pertanian. Dalam hal ini banyak lahan sawah yang beralih fungsi yang akan berdampak pada keberlanjutan ketahanan pangan dan lingkungan di Kota Tasikmalaya. Hal ini menunjukkan bahwa pesatnya pembangunan di Kecamatan Mangkubumi lebih diarahkan pada sektor non-pertanian yang dianggap lebih menguntungkan secara ekonomi. Namun, kondisi tersebut berdampak pada berkurangnya luas lahan produktif, penurunan hasil pertanian, serta berpotensi mengancam ketahanan pangan lokal. Menurut bapak yusuf selaku Ketua GAPOKTAN daerah Mangkubumi mengatakan :

“Di daerah mangkubumi sawah bakal punah karena dari tahun ketahun hilang dialih fungsikan dengan cara sedikit-sedikit.” (Wawancara, 17 Juli 2025).

Pernyataan Bapak Yusuf mencerminkan kekhawatiran nyata petani terhadap fenomena alih fungsi lahan di Kecamatan Mangkubumi. Jika proses konversi dilakukan sedikit demi sedikit, maka ancaman yang dihadapi bukan hanya hilangnya sawah secara fisik, tetapi juga hilangnya mata pencaharian petani, berkurangnya produksi pangan, serta tergerusnya identitas agraris masyarakat setempat. Kritik utama dari pernyataan ini adalah lemahnya kontrol dan pengawasan dari pemerintah, serta kurangnya strategi perlindungan lahan berkelanjutan. Maka sangat dikhawatirkan apabila hal ini terus menerus terjadi disetiap tahunnya.

Tanggapan dari pemerintah Kota Tasikmalaya melalui Dinas Pertani yang wakili oleh Ibu Anisah Kardiyati yaitu Kepala Bidang Tanaman Pangan Hortikultura dan Perkebunan mengatakan:

“Memang dari tahun ke tahun alih fungsi lahan sawah di tasik terjadi perlu dimaklumi, saat ini memang terdapat rencana tata ruang wilayah yang memetakan serta mengalokasikan lahan-lahan di Kota Tasikmalaya sesuai kebutuhan pembangunan. Dasar hukum yang digunakan adalah Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2012, namun perda tersebut kini sedang dalam tahap review. Pada perda sebelumnya, kawasan pertanian tanaman pangan hanya dialokasikan seluas 492 hektar. Dalam proses review terbaru, diusulkan agar luas kawasan tanaman pangan diperbesar, tidak terbatas hanya 492 hektar. Bahkan, dalam rancangan Perda Pertanian Pangan Berkelanjutan, meskipun tidak disebutkan secara spesifik mengenai luasannya, usulan yang diajukan telah disesuaikan dengan perda provinsi, yaitu sekitar 1.200 hektar. Dari total tersebut, sekitar 823 hektar direncanakan masuk dalam kategori Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Namun demikian, penetapan resmi luasan tersebut tidak tercantum di dalam Perda Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, melainkan akan dituangkan secara lebih jelas dalam dokumen RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah) dan RDTR (Rencana Detail Tata Ruang). (Wawancara, 31 Juli 2015).

Penelitian ini relevan untuk menilai dampak kebijakan terhadap masyarakat, baik petani sebagai pemilik lahan maupun pihak lain yang terlibat, seperti kelompok tani dan pemerintah daerah. Dengan demikian, penelitian ini melihat tindakan pemerintah terhadap fenomena alih fungsi lahan pertanian yang ada di Kota Tasikmalaya yang menjadi suatu persoalan dimasyarakat sekaligus menjaga ketahanan pangan dan keberlanjutan lingkungan di Kota Tasikmalaya.

Dalam konteks alih fungsi lahan pertanian, penelitian ini mengkaji implementasi kebijakan bagaimana penerapan pemangku kepentingan terhadap alih fungsi lahan pertanian sehingga dapat mendukung ketahanan pangan yang semakin sedikit. Menurut (Andrias et al., 2017) menyebutkan bahwa hasil produksi pangan dari lahan pertanian semakin berkurang, sementara kebutuhan akan pangan terus meningkat. Penerapan aturan ini di Kota Tasikmalaya menghadapi beberapa kendala. Penelitian ini juga dapat mengungkap berbagai hambatan dalam pelaksanaan kebijakan, seperti kurangnya pengawasan, lemahnya koordinasi antarinstansi, atau adanya kepentingan tertentu yang mempengaruhi pengambilan keputusan. Untuk mengetahui fakta dilapangan dengan mengkaji implementasi kebijakan dapat menilai apakah langkah-langkah yang dilakukan sudah sesuai dengan prinsip tata ruang ruang yang berkelanjutan dan adil, atau justru mendorong terjadinya degradasi lahan produktif. Untuk menganalisis permasalahan yang ada, dapat dilakukan dengan melihat dua aspek utama, yaitu substansi kebijakan (*content of policy*) dan konteks pelaksanaan kebijakan (*context of policy*). Substansi kebijakan mencakup langkah-langkah atau aturan yang telah ditetapkan dalam upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian. Sementara itu, konteks

pelaksanaan mencakup faktor-faktor lingkungan sosial, politik, ekonomi, serta aktor-aktor yang terlibat, yang semuanya turut memengaruhi berhasil atau tidaknya kebijakan tersebut diimplementasikan.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan dalam uraian tersebut, rumusan masalahnya adalah:

1. Bagaimana implementasi kebijakan pemerintah Kota Tasikmalaya terhadap konversi lahan pertanian.
2. Bagaimana isi kebijakan (*content of policy*) yang telah diterapkan dalam rangka mengendalikan alih fungsi lahan pertanian di Kota Tasikmalaya?
3. Bagaimana konteks pelaksanaan (*context of policy*) memengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan tersebut?

1.3 Batasan Masalah

Batasan masalah dari penelitian ini yaitu hanya dilakukan di Kecamatan Mangkubumi yang menjadi salah satu kawasan yang dikhkususkan untuk pertanian.

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah pada penelitian ini bertujuan untuk:

1. Meneliti upaya kebijakan sebagai tindakan pemerintah juga keselarasan dalam kajian kebijakan.
2. Untuk mengkaji secara rinci isi kebijakan (*content of policy*) yang memengaruhi proses implementasi kebijakan tersebut.

3. Untuk menenelaah konteks pelaksanaan (*context of policy*), termasuk aktor, sumber daya, dan lingkungan sosial-politik yang mempengaruhi jalannya implementasi kebijakan.

1.5 Manfaat Penelitian

Pada penyusunan penelitian ini diharapkan dapat memberikan banyak manfaat yang didapatkan khususnya bagi penulis dan umumnya untuk mahasiswa dan semua kalangan, maka manfaat penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam memperluas pengetahuan dan pemahaman bagi peneliti, mahasiswa, serta masyarakat umum terkait kebijakan pemerintah, terutama mengenai alih fungsi lahan.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman mengenai kebijakan pemerintah Kota Tasikmalaya terkait alih fungsi lahan pertanian, khususnya yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Detail Tata Ruang Wilayah.