

**EVALUASI DAMPAK ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN  
KE NON PERTANIAN DI KECAMATAN GUNUNGPATI  
KOTA SEMARANG**

Oleh :

Danny Marlina Budianingrum, Fathurrochman, Aufarul Marom

**JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS DIPONEGORO**

***ABSTRACT***

*Population growth and Semarang's development which outspread into urban area cause increasing of land requirement in urban area. Gunungpati District, one of urban areas around Semarang, becomes the area of Semarang's development. How the land conversion in Gunungpati District occurs is because city development outspreads into urban area as well supported by some facilities such as education and settlements. Hence, many agricultural lands convert for non-agricultural activity in Gunungpati District. Land conversion, mainly agricultural land conversion, causes the change of social and economic condition as well as the change of livelihood or employment of population.*

*The purposes of this research are to discover the impact of land conversion from agricultural land into developed land, to know the change of social and economic condition of community, and also to know the available employment opportunity after land conversion occurs in Gunungpati. The research approach used is qualitative approach and method used is matrix Leopold. Designed to determine the impact on the region's natural environment. So that can know the value impact of the conversion of agricultural land to non-agricultural in District Gunungpati Semarang.*

*The result of this research shows that agricultural land conversion into developed land in Gunungpati District has positive effect towards social and economic condition of society and has negative effect towards natural environment surround. According to Leopold matrix, the positive effects has values 25 are good value shown by improving quality of life and increasing the varieties of livelihood or employment, whereas the negative effects has values -13 are bad value shown by decreasing the amount of agricultural land and damaging the sanitation or water infiltration in Gunungpati District. The agricultural land conversion is suggested to divert less productive agricultural land so that it would not damage ecological function of Gunungpati District as infiltration water area.*

***Keywords: Impact Evaluation, Land Conversion, City Development***

## **PENDAHULUAN**

### **a. Latar Belakang**

Pembangunan pertanian memiliki arti yang sangat strategis, tidak hanya untuk negara-negara berkembang, bahkan untuk negara maju pertanian tetap mendapat perhatian dan perlindungan yang lebih mengingat arti penting pertanian dalam menjaga kelangsungan hidup. Peranan sektor pertanian diantaranya adalah sebagai penyedia bahan pangan, bahan sandang dan bahan papan. Indonesia merupakan salah satu negara yang mengedepankan sektor pertanian sebagai salah satu sektor yang mendukung struktur perekonomian negara. Departemen Pertanian menyatakan sektor pertanian merupakan sektor yang menjadi penggerak perekonomian di Indonesia. Hal ini tercermin dari sumbangan sektor pertanian terhadap Pendapatan Domestik Bruto, dalam penyerapan tenaga kerja, sebagai penghasil devisa, serta peranan tidak langsung dalam pelestarian lingkungan hidup.

Salah satu kegiatan pertanian yang menjadi tumpuan penduduk Indonesia adalah praktek budidaya tanaman dengan lahan sebagai sumber daya pertanian yang utama. Perkembangan kegiatan masyarakat yang membutuhkan lahan sebagai wadahnya meningkat dengan sangat cepat sejalan dengan perkembangan jumlah penduduk dan pertumbuhan ekonomi. Akibatnya terjadi persaingan pemanfaatan lahan, terutama pada wilayah yang telah berkembang dimana ketersediaan lahan relatif terbatas. Pada akhirnya alih fungsi lahan sangat sulit untuk dihindarkan.

Alih fungsi lahan pertanian di Kota Semarang yang terjadi secara progresif yaitu di Kecamatan Gunungpati. Kecamatan Gunungpati merupakan daerah pinggiran Kota Semarang yang karakteristik wilayahnya menyerupai karakteristik wilayah pedesaan. Karakteristik ini dapat dilihat dari masih banyaknya aktivitas dan lahan pertanian yang ada di Kecamatan Gunungpati. Akan tetapi, kedudukan Kecamatan Gunungpati sebagai wilayah pinggiran Kota

Semarang dapat menjadikan wilayah ini terkena pembangunan yang mengarah ke karakteristik pembangunan kota.

Berdasarkan Perda Kota Semarang No. 14 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Semarang Tahun 2011-2031 yaitu peruntukkan Kecamatan Gunungpati sebagai kawasan konservasi, pertanian, dan taman hutan raya. Perda tersebut dimaksudkan untuk menjaga kawasan Gunungpati agar tersedia lahan pertanian (padi) untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat. Selain itu, juga dimaksudkan agar lahan pertanian (padi) yang produktif tidak beralih fungsi. Namun demikian, pelaksanaan Perda tersebut tidak efektif karena tidak didukung oleh data dan sikap proaktif dari Pemerintah dan masyarakat.

Berdasarkan permasalahan tersebut maka peneliti penulis merasa perlu untuk dilakukan suatu kajian tentang Evaluasi Dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Non Pertanian di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.

## **b. Tujuan**

1. Untuk mengetahui dampak yang ditimbulkan dari adanya alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.
2. Untuk mengetahui perubahan kondisi sosial ekonomi masyarakat akibat alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang. Dari kondisi sebelum dan setelah alih fungsi lahan.
3. Untuk mengetahui peluang kerja yang tersedia setelah terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang. Dari masyarakat petani ke masyarakat bukan petani.

## **c. Teori**

### **1. Administrasi Publik**

Keban menyatakan bahwa istilah Administrasi Publik menunjukkan bagaimana pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut mereka penting atau baik

untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur pemerintah.

## **2. Kebijakan Publik**

Kebijakan publik menurut Thomas Dye (1981: 1) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever government choose to do or not to do*) dalam (Subarsono, 2010: 2). Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah disamping yang dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik.

## **3. Evaluasi Dampak Kebijakan**

Evaluasi kebijakan kiranya bermaksud untuk mengetahui empat aspek yaitu (1) proses pembuatan kebijakan, (2) proses implementasi, (3) konsekuensi kebijakan, (4) efektivitas dampak kebijakan. Keempat aspek pengamatan ini dapat mendorong seorang evaluator untuk secara khusus mengevaluasi isi kebijakan, baik pada dimensi hukum dan terutama

kronologisnya dalam mencapai tujuan maupun konteks kebijakan sampai kondisi lingkungan yang mempengaruhi seluruh proses kebijakan. Selain berusaha memberikan penjelasan tentang berbagai fenomena kebijakan, evaluator mempunyai maksud lain yaitu memberikan rekomendasi kepada pemerintah selaku pembuat kebijakan tentang apa yang perlu diambil terhadap kebijakan yang dievaluasinya.

## **d. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan metode matriks Leopold. Informan dalam penelitian ini adalah BPN Kota Semarang, Perangkat Kecamatan Gunungpati Kota Semarang, dan Dinas Tata Kota dan Perumahan Kota Semarang.

Jenis data yang digunakan yaitu data yang berbentuk teks dan data yang berbentuk kata-kata. Adapun sumber data terdiri dari sumber data primer yang berasal dari wawancara terhadap informan dan sumber data sekunder yang berasal dari dokumen,

buku, data statistik, laporan dan lain-lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

Teknik Pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan studi kepustakaan. Data yang sudah dikumpulkan kemudian dianalisis dan diinterpretasi data melalui reduksi data yakni data yang diperoleh, dipilah sesuai dengan kebutuhan, kemudian data yang sudah dipilah, disajikan yang pada akhirnya ditarik kesimpulan atas jawaban-jawaban yang diberikan informan.

## **PEMBAHASAN**

### **Evaluasi Dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Non Pertanian di Kec. Gunungpati Kota Semarang.**

#### **1. Kondisi Penggunaan Lahan di Kec. Gunungpati**

Pada tahun 90an penggunaan lahan di Kecamatan Gunungpati masih didominasi oleh pertanian untuk konservasi dan untuk pekarangan. Proporsi peruntukkan lahan pertanian untuk konservasi dan pekarangan masing-masing kecamatan sekitar 85 %. Seiring perkembangan zaman dimana kegiatan masyarakat yang

membutuhkan lahan sebagai wadahnya meningkat dengan sangat cepat sejalan dengan perkembangan jumlah penduduk dan pertumbuhan ekonomi. Akibatnya terjadi persaingan pemanfaatan lahan terutama pada wilayah yang telah berkembang. Seperti halnya yang terjadi di kawasan Sekaran dimana adanya pembangunan sarana transportasi yang mendukung keberadaan Perguruan Tinggi Unnes sebagai pusat pertumbuhan menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian di kawasan sekitarnya.

#### **2. Rencana Tata Ruang Penggunaan Lahan di Kec. Gunungpati**

Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang Tahun 2011-2031, peruntukkan Kecamatan Gunungpati sebagai kawasan konservasi, pertanian, dan taman hutan raya. Hal ini berarti kawasan Gunungpati mempunyai peranan sebagai daerah resapan air sehingga melindungi daerah Semarang bawah dari ancaman banjir. Kecamatan Gunungpati dalam penataan ruang

diprioritaskan sebagai kawasan hijau yang mampu menjaga kekritisian lahan pada Kecamatan Gunungpati khususnya. Namun pada kenyataannya sudah banyak perubahan lahan ke non pertanian di Kecamatan Gunungpati. Faktor pemicunya yaitu keberadaan UNNES dan pembangunan perumahan di kawasan Gunungpati yang mengakibatkan daerah sekitarnya berkembang menjadi aktivitas ekonomi dan jasa.

### **3. Dampak Lingkungan Alih Fungsi Lahan di Kec. Gunungpati**

Penurunan kualitas lingkungan yang diakibatkan oleh polusi udara yaitu polusi yang berasal dari kegiatan permukiman, transportasi, dan industri-industri. Polusi udara di sekitar kawasan UNNES juga cukup mengganggu bagi masyarakat sekitar. Polusi tersebut biasanya diakibatkan oleh kendaraan bermotor maupun kendaraan umum seperti angkutan yang seringkali melewati kawasan UNNES. Serta permasalahan mengenai sampah di kawasan Sekaran sangat meresahkan sebab permasalahan tentang sampah sangat susah diatasi meskipun

dari pihak berwajib telah memberikan himbauan untuk tetap menjaga kebersihan. Namun, pada kenyataannya himbauan tersebut tidak direspon dengan baik oleh masyarakat karena masyarakat di sekitar kawasan UNNES kebanyakan pendatang sehingga kesadaran untuk menjaga lingkungan masih sangat kurang.

### **4. Dampak Sosial Alih Fungsi Lahan di Kec. Gunungpati**

Sebelum adanya alih fungsi lahan ke non pertanian kondisi masyarakat Kecamatan Gunungpati masih memprihatinkan sebab masyarakatnya terisolir, jarak tempuh ke kota lumayan jauh serta minimnya sarana-prasarana yang ada mengakibatkan masyarakatnya susah untuk berkembang. Mayoritas masyarakat Kecamatan Gunungpati yang bermata pencaharian sebagai petani membuat masyarakat sulit untuk bersosialisasi dengan masyarakat lain. Setiap hari pergi bertani hingga sore hari sehingga tidak ada waktu untuk bersosialisasi dengan masyarakat sekitarnya serta masih sedikitnya fasilitas umum seperti masjid yang biasa digunakan

sebagai tempat berkumpul masyarakat pedesaan. Setelah terjadi alih fungsi lahan mengakibatkan kebutuhan prasarana dan sarana di kawasan yang dialih fungsikan menjadi terpenuhi, serta pembangunan fasilitas-fasilitas umum yang dapat menunjang kebutuhan masyarakat juga terpenuhi. Hubungan antar masyarakatnya sangat baik seperti yang peneliti temui di Kelurahan Patemon dimana masyarakat saling bahu-membahu membangun fasilitas umum seperti masjid dan sekolah dalam rangka pemenuhan kebutuhan sosial masyarakat sekitar.

#### **5. Dampak Ekonomi Alih Fungsi Lahan di Kec. Gunungpati**

Berdirinya kampus UNNES di Kecamatan Gunungpati maka menimbulkan pengaruh dari berbagai sektor bagi perkembangan kawasan di sekitarnya. Sektor ekonomi merupakan salah satu sektor yang tumbuh pesat pada kawasan UNNES dengan berbagai aktivitas sehingga kawasan tersebut menjadi daya tarik bagi penduduk untuk mengembangkan usaha di sekitar kawasan tersebut.

Adanya UNNES dirasakan membawa dampak positif bagi masyarakat karena dapat mengangkat perekonomian rakyat. Masyarakat memilih mengalih fungsikan lahan pertanian ke non pertanian untuk dibangun menjadi kos-kosan, warung atau aktivitas lain yang dapat memiliki nilai ekonomi tinggi daripada sektor pertanian.

#### **6. Matriks Leopold Evaluasi Dampak Alih Fungsi lahan Pertanian ke Non Pertanian Di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang**

- a. Kependudukan sangat berpengaruh terhadap terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang. Data jumlah penduduk dan kepadatan penduduk Kecamatan Gunungpati yang meningkat setiap tahunnya yaitu jumlah penduduk dari tahun 2009 sebesar 68.584 penduduk meningkat pada tahun 2013 sebesar 75.885 penduduk.

- b. Mata pencaharian masyarakat Kecamatan Gunungpati yang tadinya hanya sebagai petani kini telah memiliki beragam mata pencaharian. Selain bertani masyarakat dapat bekerja sebagai, buruh, pedagang, pegawai, dll. Kecamatan Gunungpati tahun 2013 mayoritas penduduknya lebih suka bekerja sebagai buruh industri terbukti dari banyaknya penduduk yang bekerja sebagai buruh industri dibandingkan pekerjaan lain. Jumlah pekerja buruh industri juga terus meningkat setiap tahunnya dari tahun 2010 (6.985 pekerja) hingga tahun 2013 (7.273 pekerja).
- c. Jenis rumah penduduk. Data BPS jenis rumah penduduk Kecamatan Sekaran tahun 2010 hingga tahun 2012 dimana jumlah rumah yang permanen semakin meningkat setiap tahunnya dari tahun 2010 jumlahnya 7.552 rumah permanen meningkat pada tahun 2012 sejumlah 12.215 rumah permanen. Kemudian semakin berkurangnya jumlah rumah yang terbuat dari papan/kayu yaitu tahun 2010 sejumlah 3.362 rumah kayu/papan menurun pada tahun 2012 menjadi 2.230 rumah kayu/papan.
- d. Sarana transportasi di kawasan Kecamatan Gunungpati semakin membaik setelah adanya UNNES. Dahulu masyarakat Kecamatan Gunungpati jika ingin ke Kota Semarang harus melewati Kabupaten Semarang terlebih dahulu namun sekarang sudah tidak perlu karena terdapat jembatan yang menghubungkan Kecamatan Gunungpati dengan Sampangan sehingga akses ke Kota semakin mudah.
- e. Tingkat pendidikan masyarakat Kecamatan Gunungpati juga semakin meningkat. Pembangunan Sekolah-sekolah terus ditingkatkan di Kecamatan Gunungpati namun pembangunannya belum merata ke seluruh kecamatan. Hanya

tingkat kelurahan saja yang telah memiliki SD sampai SMA. Itu pun tidak semua kelurahan memiliki. Data jumlah SD, SMP, dan SMA tahun 2013 menunjukkan bahwa semua kelurahan di Kecamatan Gunungpati memiliki SD. Kemudian pada jenjang SMP tidak semua kelurahan memiliki SMP. Hanya 3 kelurahan saja yang memiliki SMP yaitu Kelurahan Sumurejo (1 sekolah SMP), Kelurahan Cepoko ( 1 sekolah SMP) dan Kelurahan Nongkosawit (1 sekolah SMP). Sedangkan untuk jenjang SMA hanya Kelurahan Plalangan yang memiliki SMA (1 sekolah SMA).

- f. Drainase / Irigasi. Tingkat alih fungsi lahan yang terjadi justru mengakibatkan rusaknya drainase di Kecamatan Gunungpati. Data drainase/irigasi Kecamatan Gunungpati tahun 2013 menunjukkan bahwa total 212 saluran tidak semuanya berfungsi dengan

baik. Hanya 133 saluran yang berfungsi lancar dan sisanya kurang lancar/macet.

## **PENUTUP**

### **1. Kesimpulan**

Perubahan suatu kawasan dari pertanian ke non pertanian mendorong tumbuhnya suatu kawasan dengan pemukiman yang semakin padat disertai meningkatnya sarana-prasarana yang menunjang seperti transportasi, perdagangan, jasa, dan sebagainya. terjadinya alih fungsi lahan ke non pertanian tentunya membawa perubahan terhadap lingkungan sekitarnya yang menimbulkan dampak positif dan dampak negatif diberbagai bidang seperti dibidang sosial, ekonomi dan lingkungan.

Dampak positif alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian yaitu masyarakat yang tadinya hanya mengandalkan hasil pertanian saja. Kini masyarakat memiliki berbagai macam aktivitas yang dapat dilakukan dalam pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari. Disamping itu, lapangan

pekerjaan juga semakin terbuka. Misalnya semakin berkembangnya kegiatan usaha masyarakat dalam mengembangkan bisnis kos-kosan, membuka warung makan, membuka toko-toko dalam memenuhi kebutuhan dari masyarakat sekitar Kecamatan Gunungpati.

Terjadi perubahan mata pencaharian penduduk di Kecamatan Gunungpati dari mata pencaharian hanya sebagai petani saja, kini mayoritas penduduknya bekerja sebagai buruh bangunan, buruh industri dan pedagang. Dampak negatifnya adalah makin berkurangnya lahan pertanian sebagai daerah resapan air, hilangnya kesuburan tanah dan timbulnya polusi di sekitar kawasan yang terjadi alih fungsi.

Berdasarkan data matriks Leopold diketahui dampak positifnya yaitu 25 dan dampak negatifnya yaitu - 12. Jadi, dapat ditarik kesimpulan bahwa total matriks Leopold Kec. Gunungpati yaitu 13 menunjukkan nilai baik.. Artinya bahwa dampak positif lebih banyak terjadi daripada dampak negatif karena adanya alih fungsi

lahan pertanian ke non pertanian di Kec. Gunungpati Kota Semarang.

## **2. Rekomendasi**

- a. Perlu adanya pengawasan yang ketat dari Pemerintah untuk menjaga fungsi kawasan di Kecamatan Gunungpati sebagai kawasan konservasi sehingga fungsinya tetap terjaga dengan banyaknya pembangunan yang dilakukan di kawasan sekitarnya.
- b. alih fungsi lahan pertanian harus diarahkan pada daerah pertanian yang bukan irigasi teknis, lahan kurang subur dan tidak produktif. Keberadaan sawah harus dipertahankan untuk fungsi ekonomi, fungsi sosial, dan fungsi ekologi.
- c. Petani harus diberdayakan dalam program-program pertanian agar tidak menjual lahan pertaniannya yang kemudian dialih fungsikan ke non pertanian.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Keban, Yeremias. T. 2008. *Enam Dimensi Strategi Administrasi Publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Subarsono, AG. 2010. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Wibawa, Samodra. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT. Radja Grafindo Persada.

### **Sumber regulasi**

- Perda Kota Semarang No. 14 Tahun 2011 Tentang RTRW Kota Semarang.