

# I. PENDAHULUAN

## 1.1. Latar Belakang

Sektor pertanian merupakan sektor yang strategis dan berperan penting dalam perekonomian nasional dan kelangsungan hidup masyarakat, terutama dalam sumbangannya terhadap PDB, penyedia lapangan kerja dan penyediaan pangan dalam negeri. Kesadaran terhadap peran tersebut menyebabkan sebagian besar masyarakat masih tetap memelihara kegiatan pertanian mereka meskipun negara telah menjadi negara industri. Sehubungan dengan itu, pengendalian lahan pertanian merupakan salah satu kebijakan nasional yang strategis untuk tetap memelihara industri pertanian primer dalam kapasitas penyediaan pangan, dalam kaitannya untuk mencegah kerugian sosial ekonomi dalam jangka panjang mengingat sifat multi fungsi lahan pertanian.

Pembahasan dan penanganan masalah alih fungsi lahan pertanian yang dapat mengurangi jumlah lahan pertanian, terutama lahan sawah, telah berlangsung sejak dasawarsa 90-an. Akan tetapi sampai saat ini pengendalian alih fungsi lahan pertanian belum berhasil diwujudkan. Selama ini berbagai kebijaksanaan yang berkaitan dengan masalah pengendalian konversi lahan sawah sudah banyak dibuat. Setidaknya ada 10 peraturan/perundangan yang berkenaan dengan masalah ini (Tabel 1).

**Tabel 1. Peraturan/perundangan terkait dengan alih-guna lahan pertanian**

No	Peraturan/Perundangan	Garis besar isi, khususnya yang terkait dengan alih guna lahan pertanian
1.	UU No.24/1992	Penyusunan RTRW Harus Mempertimbangkan Budidaya Pangan/SIT:
2.	Kepres No.53/1989	Pembangunan kawasan industri, tidak boleh konversi SIT/Tanah Pertanian Subur:
3.	Kepres No.33/1990	Pelarangan Pemberian Izin Perubahan Fungsi Lahan Basah dan Pengairan Beririgasi Bagi Pembangunan Kawasan Industri:
4.	SE MNA/KBPN 410-1851/1994	<i>Pencegahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis untuk Penggunaan Non Pertanian Melalui Penyusunan RTR</i>
5.	SE MNA/KBPN 410-2261/1994	Izin Lokasi Tidak Boleh Mengkonversi Sawah Irigasi Teknis (SIT)
6.	SE/KBAPPENAS 5334/MK/9/1994	Pelarangan Konversi Lahan Sawah Irigasi Teknis Untuk Non Pertanian
7.	SE MNA/KBPN 5335/MK/1994	Penyusunan RTRW Dati II Melarang Konversi Lahan Sawah Irigasi Teknis untuk Non Pertanian
8.	SE MNA/KBPN 5417/MK/10/1994	Efisiensi Pemanfaatan Lahan Bagi Pembangunan Perumahan
9.	SE MENDAGRI 474/4263/SJ/1994	Mempertahankan Sawah Irigasi Teknis untuk mendukung Swasembada Pangan.
10.	SE MNA/KBPN 460-1594/1996	a. Mencegah Konversi Tanah Sawah dan Irigasi Teknis Menjadi Tanah Kering:

Namun demikian, implementasinya tidak efektif karena tidak didukung oleh data dan sikap proaktif yang memadai. Tiga kendala mendasar yang menjadi alasan peraturan pengendalian konversi lahan sulit dilaksanakan yaitu: (i) Kebijakan yang kontradiktif; (ii) Cakupan kebijakan yang terbatas; (iii) Kendala konsistensi perencanaan (Nasoetion, 2003).

Penyebab pertama, kebijakan yang kontradiktif terjadi karena di satu pihak pemerintah berupaya melarang terjadinya alih fungsi, tetapi di sisi lain kebijakan pertumbuhan industri/manufaktur dan sektor non pertanian lainnya justru mendorong terjadinya alih fungsi lahan-lahan pertanian. Yang kedua, cakupan kebijakan yang terbatas. Peraturan-peraturan tersebut di atas baru dikenakan terhadap perusahaan-perusahaan/badan hukum yang akan menggunakan tanah dan/atau akan merubah tanah pertanian ke non pertanian. Perubahan penggunaan tanah sawah ke non pertanian yang dilakukan secara individual/peorangan belum tersentuh oleh peraturan-peraturan tersebut. Padahal perubahan fungsi lahan yang dilakukan secara individual secara langsung diperkirakan cukup luas. Kendala konsistensi perencanaan disebabkan karena Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang dilanjutkan dengan mekanisme pemberian ijin lokasi adalah instrumen utama dalam pengendalian untuk mencegah terjadinya konversi lahan sawah beririgasi teknis. Dalam kenyataannya banyak RTRW yang justru merencanakan untuk mengkonversi tanah sawah beririgasi teknis menjadi non pertanian. Dari data Direktorat Penatagunaan Tanah Badan Pertanahan Nasional menunjukkan seandainya arahan RTRW yang ada pada saat ini tidak ditinjau kembali, maka dari total lahan sawah beririgasi (7,3 juta hektar), hanya sekitar 4,2 juta hektar (57,6 %) yang dapat dipertahankan fungsinya. Sisanya, yakni sekitar 3,01 juta hektar (42,4 %) terancam teralihfungsikan ke penggunaan lain (Winoto, 2005). Data terakhir dari Direktorat Pengelolaan Lahan, Departemen Pertanian (2005) menunjukkan bahwa sekitar 187.720 hektar sawah terkonversi ke penggunaan lain setiap tahunnya, terutama di Jawa.

Kelemahan lain dalam peraturan perundangan yang ada yaitu : (i) Objek lahan pertanian yang dilindungi dari proses konversi ditetapkan berdasarkan kondisi fisik lahan, padahal kondisi fisik lahan relatif mudah direkayasa, sehingga konversi lahan dapat berlangsung tanpa melanggar peraturan yang berlaku; (ii) Peraturan yang ada cenderung bersifat himbuan dan tidak dilengkapi sanksi yang jelas, baik besarnya sanksi maupun penentuan pihak yang dikenai sanksi; (iii) Jika terjadi konversi lahan pertanian yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku sulit ditelusuri lembaga yang paling bertanggung jawab untuk menindak karena ijin konversi adalah keputusan kolektif berbagai instansi. (Simatupang dan Irawan, 2002).

Selain itu dua faktor strategis lain adalah *pertama*, yang sifatnya fundamental adalah petani sebagai pemilik lahan dan pemain dalam kelembagaan lokal belum banyak dilibatkan secara aktif dalam berbagai upaya pengendalian alih fungsi. *Kedua*, belum terbangunnya komitmen, perbaikan sistem koordinasi, serta pengembangan kompetensi lembaga-lembaga formal dalam menangani alih fungsi lahan pertanian. Beberapa kelemahan dan keterbatasan tersebut di atas telah menyebabkan instrumen kebijakan pengendalian alih fungsi lahan pertanian yang selama ini telah disusun tidak dapat menyentuh secara langsung simpul-simpul kritis yang terjadi di lapangan.

## 1.2. Perumusan Masalah

Dalam beberapa hal alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan lainnya bersifat dilematis. Pertambahan penduduk dan pertumbuhan kegiatan ekonomi yang pesat di beberapa wilayah memerlukan jumlah lahan non pertanian yang mencukupi. Namun demikian, pertambahan jumlah penduduk juga memerlukan *supply* bahan pangan yang lebih besar, yang berarti lahan pertanian juga lebih luas, sementara total luas lahan yang ada berjumlah tetap. Sebagai akibatnya telah terjadi persaingan yang ketat dalam pemanfaatan lahan yang berakibat pada meningkatnya nilai lahan (*land rent*) maka penggunaan lahan untuk pertanian akan selalu dikalahkan oleh peruntukan lain seperti industri dan perumahan (Nasoetion dan Winoto, 1996). Meskipun nilai intrinsik dari lahan pertanian, terutama sawah, jauh lebih tinggi dari nilai pasarnya (Pakpahan et. al. 2005, Sumaryanto dan Sudaryanto, 2005) namun nilai-nilai tersebut belum tercipta 'pasarannya' sehingga pemilik lahan/petani belum memperoleh nilai finansialnya.

Di sisi internal sektor pertanian, berbagai karakteristik dari usahatani sendiri belum sepenuhnya mendukung ke arah pelaksanaan pelestarian lahan pertanian yang ada. Sempitnya rata-rata luas lahan yang diusahakan petani karena proses fragmentasi yang disebabkan sistem waris pecah-bagi makin memarjinalkan kegiatan usahatani. Sempitnya lahan berakibat pada tidak tercukupinya hasil kegiatan usaha pertanian untuk menutupi kebutuhan hidup sehari-hari, apalagi mencukupi mendorong penerapan teknologi baru untuk peningkatan produktivitas. Yang terjadi kemudian bukan modernisasi (penerapan teknologi yang *up to date*) tapi penjualan lahan pertanian untuk penggunaan lainnya (alih fungsi lahan pertanian). Hal lain yang memperparah adalah dengan adanya desentralisasi maka daerah berlomba-lomba untuk meningkatkan pertumbuhan untuk pendapatan daerah yang lebih besar. Yang terjadi kemudian adalah daerah mengutamakan pengembangan sarana dan prasarana fisik yang juga berakibat pada penggunaan lahan sawah secara langsung atau peningkatan nilai lahan karena penawaran yang lebih baik.

Dengan rumitnya persoalan yang alih fungsi lahan pertanian itu maka upaya pemecahannya tidak mungkin dilakukan secara parsial sebagaimana pendekatan yang dilakukan selama ini. Diperlukan pendekatan yang menyeluruh, dengan melibatkan semua pihak terkait secara aktif.

Penelitian tentang penyebab dan proses alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan lainnya telah banyak dilakukan berbagai kalangan, termasuk oleh Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Departemen Pertanian serta berbagai saran kebijakan juga sudah direkomendasikan dari berbagai kajian tersebut. Namun rekomendasi tersebut sulit diterapkan, karena : pendekatan yang sentralistik/nasional sehingga rekomendasinya memerlukan adanya reformasi peraturan yang ada secara nasional. Selain itu keterlibatan Pemda dan masyarakat minimal (hanya sebagai keberhasilan pelaksana) padahal merekalah yang secara langsung menentukan keberhasilan dan mengalami dampak (buruk terutama) dari pencegahan alih fungsi lahan. Kemungkinan diperlukan pendekatan dalam lingkup yang fokus dan *tangible* sehingga lebih realistis untuk dilaksanakan (*do-able*).

Sejalan dengan pemikiran tersebut, ternyata beberapa Pemda sudah secara proaktif melakukan langkah-langkah di lingkungannya masing-masing. Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Timur dan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) pada waktu Musrenbang RKP 2006 mengemukakan telah menyusun langkah-langkah pengamanan bagi lahan pertanian produktif agar tidak beralih fungsi. Selain itu, Pemda Jawa Timur dan Jawa Tengah sedang dalam proses untuk menyusun peraturan daerah untuk mengendalikan alih fungsi lahan pertanian. Inisiatif Pemda tersebut telah mendorong dilakukannya kajian ini dengan mengutamakan peran Pemda bersama masyarakat dalam lingkup wilayah masing-masing. Langkah-langkah di tingkat daerah ini dinilai realistis untuk dapat mengendalikan alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan lainnya. Hasil kajian dari tiga daerah dan daerah lain sebagai pembanding dapat dimanfaatkan sebagai bahan untuk menyusun strategi pengendalian alih fungsi lahan pertanian, khususnya sawah, yang terdesentralisasi.

### **1. 3. Tujuan dan Keluaran dari Kegiatan Pengkajian**

**Tujuan.** Secara umum kajian ini ditujukan untuk menginventarisasi data dan informasi di daerah sampel serta rekomendasi yang dapat digunakan sebagai masukan utama untuk menyusun strategi sistem pengendalian alih fungsi lahan pertanian, pengendalian dalam pemanfaatan lahan dan pencegahan alih fungsi lahan pertanian khususnya sawah yang dilakukan untuk daerah dalam rangka mendukung ketahanan pangan. Secara rinci tujuannya adalah: (i) Mengidentifikasi masalah yang dihadapi dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian khususnya lahan sawah di beberapa daerah terpilih; (ii) Menganalisis efektivitas kebijakan pengendalian alih fungsi lahan sawah yang telah dilakukan; dan (iii) Merumuskan rekomendasi penyusunan strategi pengendalian yang efektif.

**Keluaran.** Keluaran (*output*) diharapkan dari kajian ini adalah : (i) Identifikasi berbagai masalah yang terkait dengan upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian; (ii) Hasil analisis tentang berbagai sistem dan mekanisme pengendalian alih fungsi lahan pertanian yang pernah ada dan hasil yang didapat; (iii) Identifikasi sistem dan mekanisme kebijakan yang dapat diterapkan dalam mengendalikan alih fungsi lahan pertanian di beberapa daerah terpilih; dan (iv) Tersusunnya rekomendasi sistem dan mekanisme pengendalian alih fungsi lahan pertanian.

Dalam tataran praktis, hasil kajian ini diharapkan dapat menjadi salah satu bahan penyusunan Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### 2. 1. Landasan Teori

#### 2.1.1. Teori Alokasi Lahan.

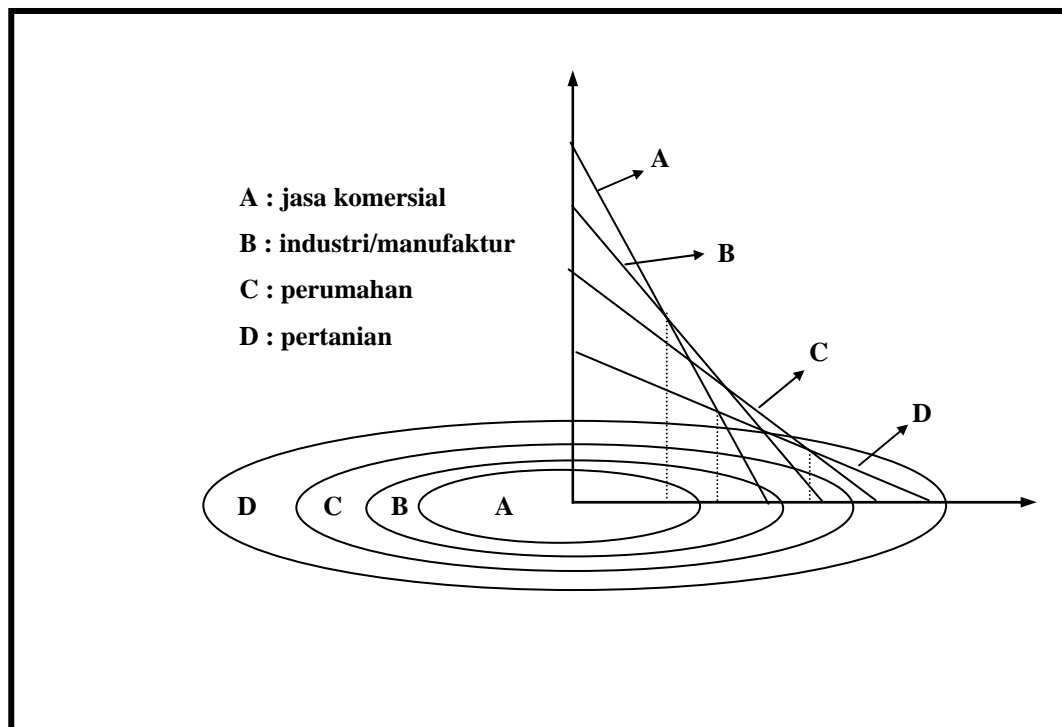
Penggunaan lahan merupakan resultante dari interaksi berbagai macam faktor yang menentukan keputusan perorangan, kelompok, ataupun pemerintah. Oleh karena itu proses perubahan penggunaan lahan sifatnya sangat kompleks. Mekanisme perubahan itu melibatkan kekuatan-kekuatan pasar, sistem administratif yang dikembangkan pemerintah, dan kepentingan politik. Peranan pasar dalam proses alokasi penggunaan lahan sudah banyak dipelajari (Chisholm, 1966; Alonso, 1970; Barlowe, 1978) yang mendasarkan pada efisiensi. Oleh karena itu, tingkah laku individual yang dimasukkan dalam mekanisme pasar didasarkan pada nilai penggunaan (*utility*) yaitu *highest and best use*.

Secara teoritis, sejauhmana efisiensi alokasi sumberdaya lahan dapat dicapai melalui mekanisme pasar, akan tergantung apakah hak pemilikan (*ownership*) dapat mengontrol himpunan karakteristik sumberdaya lahan. Himpunan karakteristik ini antara lain adalah : eksternalitas, inkompatibilitas antar alternatif penggunaan, ongkos transaksi, *economies of scale*, aspek pemerataan, dan keadilan. Dalam prakteknya, pemerintah di sebagian besar negara di dunia memegang peran kunci dalam alokasi lahan. Dengan sangat strategisnya fungsi dan peran lahan tanah dalam kehidupan masyarakat (ekonomi, politik, sosial, dan kebudayaan) maka pemerintah mempunyai legitimasi kuat untuk mengatur kepemilikan/penguasaan tanah. Peran pemerintah dalam alokasi lahan sumberdaya lahan dapat berupa kebijakan yang tidak langsung seperti pajak, zonasi (*zoning*), maupun kebijakan langsung seperti pembangunan waduk dan kepemilikan lahan seperti hutan, daerah lahan tambang, dan sebagainya. Dengan demikian peranan pemerintah melalui sistem perencanaan wilayah (tata guna) ditujukan untuk: (1) menyediakan sumberdaya lahan untuk kepentingan umum, (2) meningkatkan keserasian antar jenis penggunaan lahan, dan (3) melindungi hak milik melalui pembatasan aktivitas-aktivitas yang membahayakan.

Secara garis besar, model tata guna lahan dapat dikelompokkan menjadi dua. Pertama, model mikro dimana satuan analisisnya mikro (misalnya perusahaan). Dalam pendekatan ini terdapat empat model yang biasa diacu yaitu: (1) model von Thunen, (2) model Burges, (3) model Hoyt, dan (4) model Weber (Barlowe, 1978; Foust and de Souza, 1978). Kedua, model analitik pendekatan wilayah, dimana unit analisisnya adalah wilayah.

Model klasik dari alokasi lahan adalah model Ricardo. Menurut model ini, alokasi lahan akan mengarah pada penggunaan yang menghasilkan surplus ekonomi (*land rent*) yang lebih tinggi, yang tergantung pada derajat kualitas lahan yang ditentukan oleh kesuburannya. Menurut von Thunen nilai *land rent* bukan hanya ditentukan oleh kesuburannya tetapi merupakan fungsi dari lokasinya. Pendekatan von Thunen mengibaratkan pusat perekonomian adalah suatu kota yang dikelilingi oleh lahan yang kualitasnya homogen. Tataguna lahan yang dihasilkan dapat

dipresentasikan sebagai cincin-cincin lingkaran yang bentuknya konsentris yang mengelilingi kota tersebut (Gambar 1).



**Gambar 1. Penentuan *locational rent function* menurut model von Thunen**

Cincin A merepresentasikan aktivitas penggunaan lahan untuk jasa komersial (pusat kota). Di wilayah ini *land rent* mencapai nilai tertinggi. Cincin-cincin B, C, dan D masing-masing merepresentasikan penggunaan lahan untuk industri, perumahan, dan pertanian. Meningkatnya *land rent* secara relatif akan meningkatkan nilai tukar (*term of trade*) jasa-jasa komersial sehingga menggeser kurva *land rent* A ke kanan dan sebagian dari area cincin B (kawasan industri) terkonversi menjadi A. Demikian seterusnya, sehingga konversi lahan pertanian (cincin D) ke peruntukan pemukiman (cincin C) juga terjadi. Dalam sistem pasar, alih fungsi lahan berlangsung dari aktivitas yang menghasilkan *land rent* lebih rendah ke aktivitas yang menghasilkan *land rent* lebih tinggi.

Penentuan kondisi keseimbangan untuk menentukan distribusi geografis yang dibuat oleh Dunn (1954) pada dasarnya menggunakan pendekatan von Thunen. Dalam pendekatan Dunn, alokasi optimal lahan optimal ditentukan oleh jarak lahan (biaya transport) terhadap pusat pertumbuhan ekonomi.

Model Burgess merupakan pengembangan lebih lanjut dari model von Thunen (Barlowe, 1978) dengan mempertimbangkan beberapa pusat pasar (pusat pertumbuhan ekonomi) yang dapat dijadikan acuan untuk estimasi biaya transportasi. Model Hoyt menggantikan biaya transport dengan jaringan transportasi.

Berbeda dengan model-model sebelumnya, orientasi dari model Weber adalah menentukan lokasi optimal dari suatu unit usaha relatif terhadap sumber bahan baku

dan lokasi pemasaran produk. Model ini pada umumnya digunakan untuk menganalisis dampak-dampak, misalnya dampak permintaan akhir terhadap produk industri dan implikasinya terhadap permintaan lahan.

### **2.1.2. Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian.**

Secara semantik, istilah "pengendalian" mengandung makna "melakukan suatu tindakan tertentu dengan tujuan agar proses, output, dan outcomes" yang terjadi sesuai dengan yang diharapkan. Oleh karena itu secara normatif langkah-langkah yang harus dilakukan dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian mencakup lima aspek yaitu: (1) penentuan cakupan, tujuan dan sasaran, (2) penentuan pendekatan dan metode, dan (3) identifikasi instrumen kebijakan, (4) implementasi kebijakan, dan (5) evaluasi.

Penentuan cakupan, tujuan, dan sasaran pengendalian lahan sangat penting dengan adanya kompetisi penggunaan lahan untuk tujuan konsumsi (perumahan), produksi dan pelestarian lingkungan sehingga diperlukan pengaturan yang ditujukan untuk menjamin ketersediaan lahan untuk berbagai penggunaan. Dengan demikian, pengendalian lahan juga berfungsi untuk mengamankan kepentingan publik. Mengingat pengendalian lahan bersifat spatial maka perlu adanya harmonisasi antar wilayah administrasi sehingga pengendalian lahan merupakan kebijakan berlingkup nasional.

**Penentuan pendekatan dan metode.** Pendekatan dan metode yang diterapkan untuk mengendalikan alih fungsi lahan pertanian tergantung pada tiga aspek secara simultan yaitu: (1) cakupan, tujuan, dan sasaran pengendalian alih fungsi lahan pertanian itu sendiri, (2) permasalahan empiris yang terkait dengan penyebab, pola, dan dampak alih fungsi lahan pertanian, dan (3) sumberdaya yang dimiliki yang diperkirakan dapat dipergunakan untuk mendukung pendekatan atau metode pengendalian yang akan diterapkan. Pertimbangan untuk menentukan pendekatan dan metode yang akan diterapkan harus mengacu pada azas efisiensi dan efektivitasnya. Efisiensi mengacu pada seberapa banyak sumberdaya (waktu, tenaga, dana) yang diperlukan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan; sedangkan efektivitas mengacu pada sejauhmana sasaran dicapai dalam konteks cakupan, kualitas, dan peluang keberlanjutannya. Pearce and Turner (1990) dalam kasus *wetland* merekomendasikan tiga pendekatan secara bersamaan dalam pengendalian alih fungsi lahan yaitu melalui regulasi, akuisisi dan manajemen serta insentif dan *charges*.

Pendekatan regulasi, pemerintah menetapkan aturan dalam pemanfaatan lahan yang ada, berdasarkan pertimbangan teknis, ekonomis dan sosial. Selain itu diperlukan mekanisme perizinan yang jelas dan transparan dengan melibatkan semua *stakeholder* yang ada dalam proses alih fungsi lahan. Dalam pendekatan *acquisition and management* pihak terkait perlu menyempurnakan sistem dan aturan jual beli lahan serta penyempurnaan *land tenure* yang ada, yang mendukung ke arah upaya mempertahankan keberadaan lahan pertanian. Sedangkan melalui *incentive and charges*, pemberian subsidi (insentif) kepada petani yang dapat meningkatkan kualitas lahan yang dimilikinya, serta penerapan pajak yang menarik bagi yang mempertahankan keberadaan lahan pertanian.

**Identifikasi instrumen kebijakan.** Pendekatan dan metode yang berbeda berimplikasi pada instrumen kebijakan yang akan diterapkan. Sebagai contoh, jika pendekatan yang ditempuh adalah regulasi dan metode yang akan diterapkan adalah zonasi, maka instrumen yang sesuai adalah peraturan perundang-undangan beserta kelembagaan pendukungnya, dana yang diperlukan untuk sosialisasi, kontrol terhadap pelaksanaan perundang-undangan, dan sebagainya. Jika pendekatan yang digunakan berupa *incentive and charges* dan metode yang diterapkan adalah peningkatan insentif kepada petani untuk mempertahankan usahatannya. Penentuan instrumen kebijakan harus mempertimbangkan kelayakan teknis, ekonomi, sosial, dan politik.

**Implementasi kebijakan.** Jika langkah-langkah di atas telah dilaksanakan maka tahap paling krusial tentu saja implementasi dari strategi kebijakan yang telah ditentukan.

**Evaluasi.** Diperlukan untuk mengukur sejauhmana strategi kebijakan yang diterapkan tersebut mencapai sasarannya dan sangat diperlukan untuk memperoleh masukan yang bermanfaat penyempurnaan lebih lanjut. Hal ini mempertimbangkan bahwa secara empiris alokasi lahan merupakan hasil interaksi berbagai faktor yang sangat kompleks. Sejumlah perbaikan harus selalu dilakukan untuk meningkatkan efektivitasnya maupun dalam rangka mengantisipasi dinamika yang dihadapi di lapangan.

## 2.2. Tinjauan Penelitian Terdahulu

### 2.2.1. Manfaat Lahan Pertanian.

Lahan pertanian mempunyai manfaat yang sangat luas secara ekonomi, sosial dan lingkungan. Secara ekonomi, lahan pertanian adalah masukan paling esensial dari berlangsungnya proses produksi, kesempatan kerja, pendapatan, devisa, dan lain sebagainya. Secara sosial, eksistensi lahan pertanian terkait dengan eksistensi kelembagaan masyarakat petani dan aspek budaya lainnya. Dari aspek lingkungan, aktivitas pertanian pada umumnya lebih kompatibel dengan prinsip-prinsip pelestarian lingkungan.

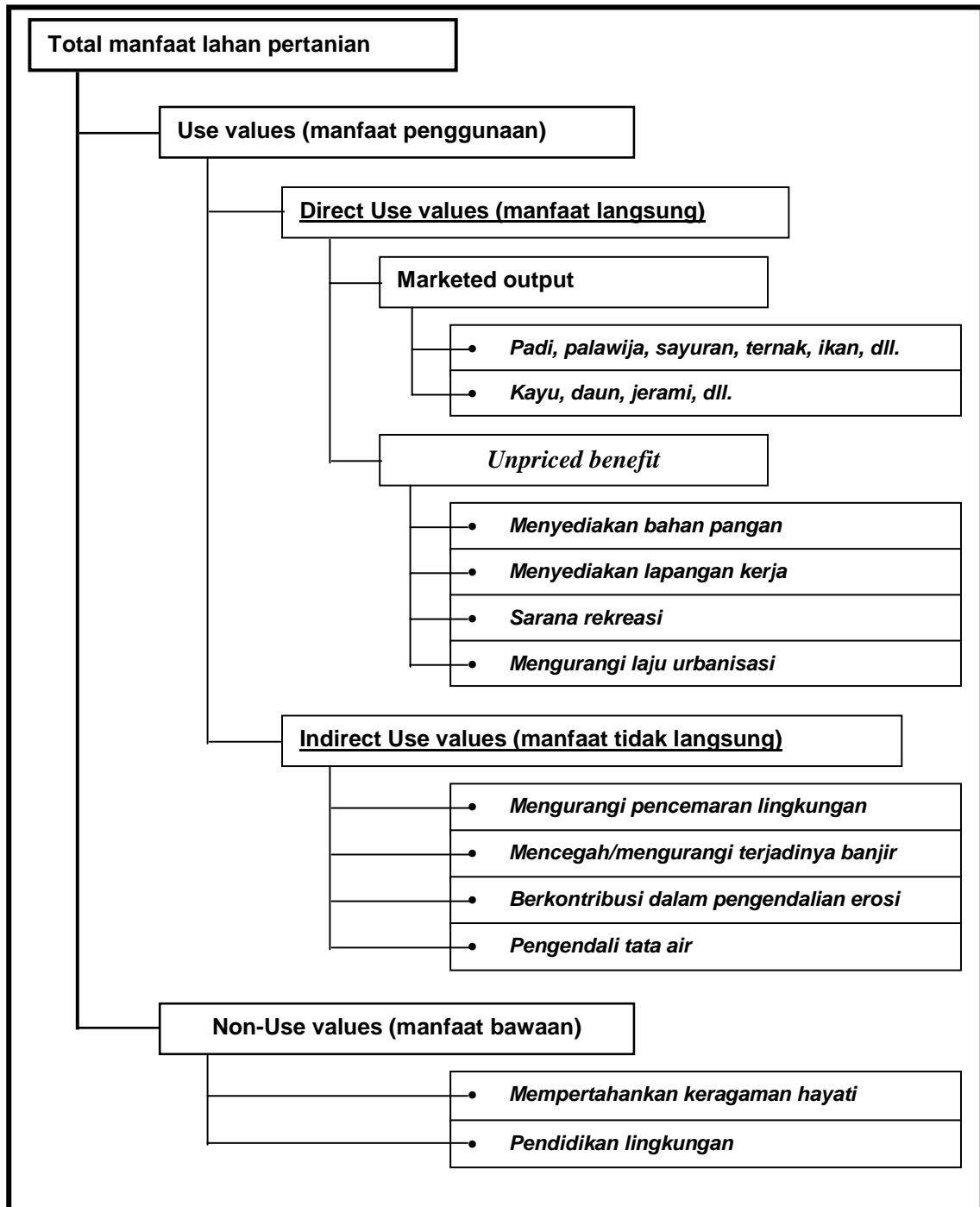
Berbagai klasifikasi manfaat lahan pertanian dapat disimak dalam Munasinghe (1992), Callaghan (1992), Sogo Kenkyu (1998), ataupun Yoshida (1994). Dua kategori manfaat yaitu: *use values* dan *non use values*. *Use values* atau nilai penggunaan yang dapat pula disebut sebagai *personal use values*. Ini dihasilkan dari kegiatan eksploitasi atau kegiatan usahatani pada lahan pertanian. *Non-use values* yang bersifat sebagai *intrinsic values* atau manfaat bawaan, seperti terpeliharanya keragaman hayati atau pemanfaatan lahan pertanian sebagai wahana pendidikan lingkungan.

Jika diperhitungkan secara komprehensif, manfaat per hektar lahan sawah ternyata sangat besar. Lahan sawah di DAS Citarum memperoleh taksiran nilai sekitar Rp. 17,4 juta per hektar per tahun (Agus et al, 2004). Sedangkan DAS Brantas total nilai manfaat lahan sawah adalah sekitar Rp. 37,5 juta per hektar per tahun, dimana 60 % dari angka itu bukan termasuk *marketed output* (Irawan et al, 2002).



### 2.2.2. Konversi Lahan Sawah Pola, Besaran dan Kecenderungan.

Pola konversi lahan dapat ditinjau dari beberapa aspek. Menurut pelaku konversi, maka dapat dibedakan menjadi dua. *Pertama*, alih fungsi secara langsung oleh pemilik lahan yang bersangkutan. Motif pada umumnya adalah untuk pemenuhan kebutuhan tempat tinggal, meningkatkan pendapatan melalui alih usaha, atau kombinasinya. *Kedua*, alih fungsi yang diawali dengan alih penguasaan yaitu pemilik menjual kepada pihak lain.



Gambar 2. Cakupan manfaat lahan pertanian dan konstelasinya. (disarikan dari Yosidha, 1994 dan Sogo Kenkyu, 1998)

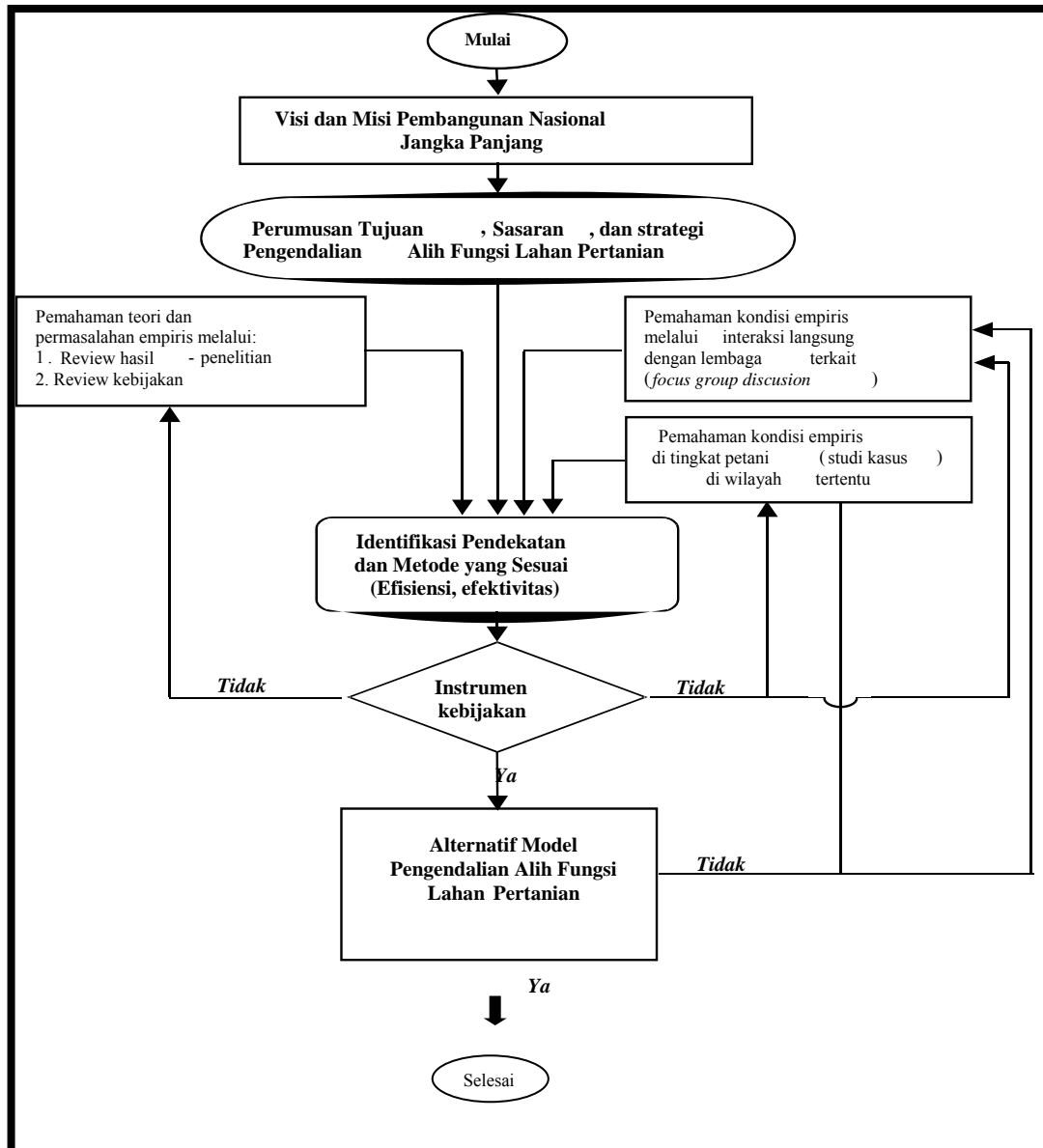
Menurut Irawan (2005) konversi lahan cenderung menular/meningkat disebabkan oleh dua faktor terkait. *Pertama*, sejalan dengan pembangunan kawasan perumahan atau industri di suatu lokasi yang terkonversi, maka aksesibilitas di lokasi tersebut semakin mendorong meningkatnya permintaan lahan oleh investor lain atau spekulan tanah sehingga harga lahan di sekitarnya meningkat. *Kedua*, meningkatnya harga lahan selanjutnya mendorong petani lain di sekitarnya untuk menjual lahannya. Pembeli tanah tersebut biasanya bukan penduduk setempat sehingga akan terbentuk lahan-lahan guntai yang secara umum rentan terhadap proses konversi lahan (Wibowo, 1996).

### III. METODE PENELITIAN

#### 3.1. Pendekatan

Kajian ini merupakan perpaduan antara penelitian dan analisis kebijakan, sehingga diharapkan dihasilkan suatu pengetahuan baru dan menghasilkan rekomendasi untuk penyempurnaan kebijakan yang ada. Berdasarkan sifat dari kegiatan ini, maka pendekatan yang digunakan memerlukan proses iterasi dan interaksi antara peneliti dan subjek penelitian melalui berbagai bentuk, mulai dari *focus group discussion* (FGD) pada berbagai level untuk menggali data dan informasi, pengkajian yang sistematis terhadap berbagai program dan upaya sejenis yang pernah ada pembuatan rumusan secara bersama dengan para pemangku kepentingan pada berbagai level. Melalui pendekatan semacam ini, diharapkan pada akhir kegiatan dapat dirumuskan upaya riil dalam pengendalian alih fungsi lahan agar mendorong petani mempertahankan lahannya dan pengelolaan dampak dari proses alih fungsi lahan.

Tim peneliti terdiri dari peneliti pada Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian bersama dengan staf dari Direktorat Pangan dan Pertanian Kantor Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas. Pertama, Tim melakukan penggalian data kajian pendahuluan. Penggalian data dan kajian pendahuluan ini, ditujukan untuk melakukan inventarisasi dan identifikasi faktor-faktor yang kondusif bagi upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian, mendorong petani mempertahankan lahannya dan pengelolaan dampak dari proses alih fungsi lahan. Kemudian dilakukan pula pendalaman (studi kasus) pada wilayah terpilih dengan tujuan mengkaji kemungkinan penerapan kebijakan yang dirumuskan secara bersama dengan para pemangku kepentingan pada berbagai level. Wilayah terpilih yang direncanakan menjadi lokasi kajian, yaitu Jawa Tengah, Jawa Timur dan DIY karena ketiga Propinsi tersebut sudah memiliki inisiatif daerah untuk pengamanan lahan sawahnya. Hasil kajian ini akan dikonfrontir dengan konsep dan pemikiran pengambil kebijakan di tingkat lokal, serta diperkaya dari hasil investigasi terhadap keinginan petani dan kelembagaan sosial lokal yang ada. Selanjutnya, dilakukan pula diskusi anggota FGD dan *stakeholders* untuk menghasilkan berbagai kesepakatan dan kesepakatan tentang upaya yang akan dilaksanakan dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian. Pada akhir kegiatan, hasil kajian ini akan disosialisasikan pada berbagai pihak terkait, terutama perumus kebijakan di pusat maupun daerah dan lokalitas (Gambar 3).



**Gambar 3 . Skematika Prosedur Pengkajian.**

### 3.2. Strategi yang Diperlukan Dalam Implementasi Kebijakan

Efektivitas suatu kebijakan tidak hanya membutuhkan ketepatan dalam menerapkan pendekatan dan merumuskan instrumen kebijakan, tetapi juga memerlukan strategi yang tepat. Perumusan strategi yang tepat memerlukan pemahaman yang baik mengenai situasi dan kondisi empiris yang akan dihadapi dalam tataran implementasi. Yang paling mendasar adalah bahwa potensi, kendala, dan persoalan yang dihadapi oleh masing-masing daerah dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah ke penggunaan lain adalah beragam. Oleh karena itu diperlukan adanya kategorisasi agar dapat dilakukan penyederhanaan. Hasil kategorisasi merupakan acuan untuk menentukan prioritas sasaran dan selanjutnya pemilihan (dan skala prioritas) instrumen kebijakan. Aspek-aspek pokok yang dijadikan acuan dalam kategorisasi tertera pada Tabel 2.

**Tabel 2. Pemanfaatan aspek-aspek pokok yang dijadikan acuan dalam penentuan prioritas sasaran strategi pengendalian alih fungsi lahan pertanian**

No.	Aspek-aspek pokok yang dijadikan acuan dalam kategorisasi	Kategori	Prioritas sasaran
1.	Produktivitas (potensial dan aktual) lahan pertanian yang bersangkutan.	sedang	-
		tinggi	MP
		sangat tinggi	MP, P, MD
2.	Investasi yang telah dilakukan dalam pengembangan sarana dan prasarana pertanian di kawasan pertanian yang bersangkutan.	sedang	-
		tinggi	MP, P
		sangat tinggi	MP, P, MD
3.	Eksistensi sistem kelembagaan pertanian pada komunitas agraris di wilayah yang bersangkutan.	sedang	-
		tinggi	MP
		sangat tinggi	P
4.	Peranan relatif kawasan pertanian yang bersangkutan dalam konteks ketahanan pangan khususnya maupun pembangunan pertanian pada umumnya.	sedang	-
		tinggi	MP
		sangat tinggi	P, MD
5.	Tingkat penguasaan informasi, pengetahuan, dan teknologi di bidang pertanian khususnya dan agribisnis pada umumnya pada komunitas yang mengusahakan lahan pertanian yang bersangkutan.	sedang	-
		tinggi	MP
		sangat tinggi	P
6.	Status potensi ancaman terhadap keberlanjutan ketahanan pangan, penyediaan lapangan kerja, kontribusinya dalam menghasilkan devisa, pelestarian lingkungan, dan identitas budaya.	sedang	-
		tinggi	MP, P
		sangat tinggi	P, MD
7.	Kontribusi sektor pertanian terhadap perekonomian wilayah	sedang	-
		tinggi	MP
		sangat tinggi	P
8.	Peranan lahan pertanian di kawasan yang bersangkutan terhadap pelestarian lingkungan.	sedang	-
		tinggi	MP
		sangat tinggi	MP
9.	Peran strategis kawasan pertanian yang bersangkutan dalam sistem sosial, budaya dan perpolitikan nasional.	sedang	-
		tinggi	MP
		sangat tinggi	MP

Keterangan:

MP = memperkecil peluang terjadinya alih fungsi lahan pertanian

P = pengendalian luas, lokasi, dan jenis lahan pertanian yang dapat dialih fungsikan

MD = meminimalkan dampak negatif yang ditimbulkan oleh alih fungsi lahan pertanian

Metode yang diterapkan dalam kategorisasi adalah sebagai berikut. Pertama-tama dilakukan penentuan nilai skor (*scoring*) untuk setiap aspek tersebut pada masing-masing propinsi yang dikaji. Teknik ini ditempuh mengingat data sebagian besar aspek

yang dijadikan acuan adalah bersifat kualitatif. Skor yang digunakan adalah 1 – 5 dimana arti untuk setiap skor adalah:

- 1 = sangat rendah/sangat kurang berkembang/sangat kurang penting/atau sangat kecil
- 2 = rendah/kurang berkembang/kurang penting/ kecil
- 3 = sedang/cukup berkembang/cukup penting/ moderat
- 4 = tinggi/berkembang/penting
- 5 = sangat tinggi/sangat berkembang/sangat penting

Diasumsikan bahwa bobot untuk setiap acuan adalah sama yaitu satu. Selanjutnya norma yang dikembangkan untuk kategorisasi adalah sebagai berikut (Tabel 3)

**Tabel 3. Kategorisasi dan Tingkat Urgensi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah**

Penentuan Kategori		Urgensi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah
Kategori	Norma kategorisasi	
1	jika $TNS_i > BA$	Sangat Tinggi
2	jika $BB \leq TNS_i \leq BA$	Tinggi
3	jika $TNS_i < BB$	Sedang

dalam hal ini:

$$BB = \frac{\sum_{i=1}^{11} TNS_i}{n} - \frac{1}{2} \sqrt{\frac{n \sum_{i=1}^{11} TNS_i - \left( \sum_{i=1}^{11} TNS_i \right)^2}{n(n-1)}}$$

$$BA = \frac{\sum_{i=1}^{11} TNS_i}{n} + \frac{1}{2} \sqrt{\frac{n \sum_{i=1}^{11} TNS_i - \left( \sum_{i=1}^{11} TNS_i \right)^2}{n(n-1)}}$$

dimana:

- $BA$  = batas atas untuk kategori 2
- $BB$  = batas bawah untuk kategori
- $TNS_i$  = total nilai skor
- $n$  = total jumlah sampel (11 Propinsi)

### 3.3. Data dan Analisis

Karena kajian ini merupakan perpaduan antara penelitian dan analisis kebijakan dan dalam pelaksanaannya lebih banyak dilakukan secara partisipatif maka data yang dibutuhkan merupakan perpaduan data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara intensif melalui *Focus Group Discussion* (FGD) dan wawancara personal pada informan kunci. Sementara itu data sekunder lebih difokuskan pada berbagai informasi tentang kebijakan yang pernah ada dan implementasinya, serta data

dukung lainnya yang terkait dengan laju, proses serta dampak dari alih fungsi itu sendiri.

Analisis data akan dilakukan dengan memadukan berbagai alat analisis, terutama yang terkait dengan *decision process*. Berbagai data empiris akan dianalisis secara deskriptif dan statistik inferensial untuk menjawab berbagai tujuan yang telah dirumuskan. Secara teoritis, instrumen kebijakan yang dapat digunakan dalam upaya pengendalian alih fungsi lahan sawah ke peruntukan lain serta upaya untuk mendorong petani mempertahankan lahannya dan pengelolaan dampak dari proses alih fungsi lahan, dapat berupa instrumen hukum (yuridis), penciptaan insentif (ekonomi), maupun zonasi (RTRW).

Strategi pengendalian alih fungsi lahan sawah ke peruntukan lain serta upaya untuk mendorong petani mempertahankan lahannya dan pengelolaan dampak dari proses alih fungsi lahan, adalah bagaimana memadukan ketiga instrumen tersebut dalam suatu mekanisme yang sifatnya terpadu. Sudah barang tentu implementasinya harus disesuaikan dengan situasi dan kondisi wilayah yang bersangkutan. Secara implisit hal itu mengandung makna bahwa dinamika sosial ekonomi wilayah dan keberagamannya harus dipertimbangkan dengan seksama.

Sebagaimana dinyatakan di atas, kajian ini merupakan suatu kajian partisipatif dimana operasionalisasinya dilakukan dalam bentuk dialog antar *stakeholder*. Dalam kajian ini terdapat 11 Propinsi yang dipilih sebagai lokasi pengkajian. Kesebelas Propinsi tersebut adalah: Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Daerah Istimewa Yogyakarta, Sumatera Barat dan Sumatera Selatan, Sulawesi Utara, Gorontalo, Sulawesi Selatan, Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Kalimantan Barat.

Metode kajian seperti tersebut di atas membutuhkan sumberdaya (anggaran, waktu dan tenaga ahli) yang tidak sedikit. Oleh karena itu dilakukan modifikasi dengan cara sebagai berikut. Dari 11 Propinsi tersebut diambil tiga Propinsi Contoh yang dipilih sebagai kasus pendalaman kajian yaitu Propinsi Jawa Tengah, Jawa Timur dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Ini dipilih secara purposif berdasarkan justifikasi bahwa ketiga wilayah tersebut sejak semula sangat *concern* dan karenanya telah menyampaikan inisiatif untuk melakukan penyempurnaan strategi pengendalian alih fungsi lahan sawah di wilayahnya. Di 8 propinsi lainnya, dialog hanya dilakukan dengan lembaga pemerintahan yang berkepentingan dengan kebijakan pengendalian dan tidak dilakukan dialog dengan petani.

Dialog dengan petani ditujukan untuk menggali informasi / mendiskusikan:

1. Potensi dan kendala yang dihadapi petani untuk mempertahankan fungsi lahan sawah.
2. Bentuk-bentuk kelembagaan lokal yang menurut petani dapat didayagunakan untuk mendukung implementasi kebijakan pengendalian alih fungsi lahan sawah.
3. Bentuk-bentuk insentif yang menurut petani sangat dibutuhkan untuk mendorong petani tetap mempertahankan fungsi lahan sawah milik/garapannya dan secara teknis, ekonomi, dan sosial layak.
4. Bentuk kelembagaan yang sesuai untuk mengimplementasikan butir 3 tersebut.

Selanjutnya, mengingat jumlah lokasi kajian cukup banyak dan penciptaan forum diskusi intensif membutuhkan sumberdaya yang besar maka diskusi intensif hanya dilakukan di tiga Propinsi Contoh Kasus. Untuk menangkap informasi di 8

Propinsi lainnya dilakukan diskusi terbatas dan penggalian informasi melalui instrumen pendukung dalam pengkajian yaitu kuesioner (Lampiran 2). Kuesioner ini ditujukan kepada aparat dari instansi terkait. Pendistribusian dan pengumpulan kuesioner dilakukan melalui jasa pos.

Tujuan kuesioner adalah untuk: (1) menggali informasi dari responden tentang persepsi, komitmen, sistem koordinasi, dan upaya pengembangan kompetensi dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah ke peruntukan lainnya dari lembaga terkait, dan (2) menggali informasi dari responden tentang penilaiannya terhadap tingkat kelayakan dari sejumlah alternatif instrumen kebijakan yang diajukan.

Responden dipilih dari Lembaga-lembaga/Instansi Pemerintah di Tingkat Propinsi yang terkait dengan kebijakan alih fungsi lahan pertanian khususnya lahan sawah ke penggunaan lainnya. Instansi-instansi tersebut adalah: Pemerintah Daerah Tingkat I/Propinsi, DPRD (Komisi yang membidangi masalah pertanian dan pangan), Bappeda, Badan Pertanahan, Dinas Pertanian Tanaman Pangan, dan Dinas Pengairan. Dari setiap instansi tersebut diambil 3 responden yang dapat membantu kegiatan pengumpulan informasi dengan cara mengisi kuesioner diterimanya.



#### IV. HASIL TEMUAN DAN ANALISIS TERHADAP PERMASALAHAN PENGENDALIAN ALIH FUNGSI LAHAN SAWAH

Sebagaimana dinyatakan di Bab I, tujuan pengkajian adalah untuk mengidentifikasi masalah yang dihadapi dalam pengendalian konversi lahan pertanian (sawah), menganalisis efektivitas pengendalian yang telah dilakukan, mengkaji sistem pengendalian alih fungsi lahan yang bisa dilaksanakan secara efektif, dan merumuskan strategi pengendalian yang efektif. Bab ini menyajikan hasil temuan/pendalaman di 3 propinsi terpilih tentang upaya-upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah (Pemda) serta analisis terhadap data yang dikumpulkan secara langsung dari lokasi penelitian, baik melalui FGD maupun dari wawancara dengan kuesioner. Dari seluruh kuesioner yang dikirimkan ternyata tidak semuanya diisi dan dikembalikan. Meskipun demikian, secara umum kesimpulan yang diperoleh dari analisis data melalui kuesioner ternyata konvergen dengan kesimpulan yang diperoleh dari data FGD. Hal ini menunjukkan bahwa data yang diperoleh dari kuesioner cukup terpercaya dan akurat.

##### 4.1. Upaya Pemerintah Daerah Dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan

###### 4.1.1. Jawa Tengah

Secara historis, upaya pengendalian terhadap perubahan penggunaan lahan sawah di Jawa Tengah sebenarnya sudah dicanangkan sejak dua puluh tahun lalu. Hal itu terlihat antara lain dalam mekanisme perijinan yang disebut Ijin Perubahan Penggunaan Tanah dan diatur dalam **Instruksi Gubernur** Jawa Tengah No: **590/107/1985**. Meskipun demikian, implementasinya di lapangan masih bersifat sporadis. Oleh karena itu pada tahun 1998 diterbitkanlah **Keputusan Gubernur/KDH** Tingkat I Jawa Tengah No. **06** tanggal 20 Juli 1998 tentang Pengendalian Penggunaan Tanah Pertanian Sawah untuk kegiatan non pertanian. Keputusan tersebut mengacu pada: (i) Keputusan Presiden No.53 Tahun 1989 tentang Kawasan Industri yang mengatur bahwa pembangunan Kawasan industri tidak boleh mengurangi areal tanah sawah beririgasi ;(ii) SE Menteri Negara Agraria / Kepala BPN No.410-1851 tanggal 15 Juni 1994 dan No.410-2261 tanggal 22 Juli 1994 perihal Pencegahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis untuk penggunaan non pertanian melalui penyusunan rencana tata ruang; dan (iii) SE Ketua BAPPENAS selaku Ketua BKTRN No.5334/MK/9/1994 tanggal 29 September 1994 yang disampaikan kepada Menteri Negara Agraria/Kepala BPN dan Menteri Dalam Negeri, yang memberikan petunjuk bahwa BKTRN tidak mengizinkan perubahan penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan non pertanian.

Untuk meningkatkan efektivitas instrumen hukum yang telah dibuat, strategi yang ditempuh adalah penjabaran lebih lanjut ke ketentuan yang lebih operasional. Tekad dan komitmen Pemda Propinsi Jawa Tengah dalam upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian secara tegas telah tertuang dalam Perda 21 Tahun 2003. Sebelumnya (tanggal 30 Desember 2002) telah disetujui Nota Kesepahaman antara Gubernur dengan Bupati/Walikota se Jawa Tengah, yang disetujui pula oleh Ketua DPRD Propinsi dan Ketua DPRD Kabupaten/Kota se Jawa Tengah. Salah satu butir kesepahaman tersebut (butir ke lima) menyebutkan: “. . . . . serta tidak merubah fungsi

lahan sawah beririgasi teknis menjadi lahan non pertanian“. Komitmen ini juga tertuang di dalam Renstra Pembangunan Daerah Jangka Menengah yaitu Perda No.19 Tahun 2006 tentang Akselerasi Renstra Jawa Tengah 2003 – 2008. Pasal 15 ayat (4) dari dokumen tersebut secara eksplisit menyebutkan tekad dalam: penetapan dan pematapan lahan pertanian abadi.

Salah satu bentuk konkrit dari komitmen Pemda Propinsi Jawa Tengah tentang analisis potensi tanah sawah di Jawa Tengah adalah sebagai berikut (i) Dipertahankan : 1.022.570,86 ha (94,20%); (ii) Dipertahankan Dengan Syarat : 20.055,77 ha ( 1,85%); (iii) Boleh Dialih Fungsikan : 42.884,83 ha ( 3,95%). Sebagian besar dari lokasi dan luasan tersebut telah dituangkan dalam dalam peta digital.

Namun demikian, data tersebut masih merupakan suatu kajian dasar yang belum mengikat secara hukum. Dalam kaitan dengan kejelasan tentang pihak/lembaga yang berwenang untuk menegakkannya, secara intensif masih dilakukan oleh kantor BAPPEDA. Meskipun secara umum lembaga-lembaga yang terlibat dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah telah memiliki pemahaman yang sama tentang tujuan pengendalian alih fungsi lahan sawah, namun target konkrit masih belum menyatu dan masing-masing instansi masih bervariasi. Dinas Pertanian, BAPPEDA, dan Badan Pertanahan Nasional tampaknya paling siap dengan target konkritnya. Namun DPRD, Dinas Pekerjaan Umum/PU Pengairan, dan unit Pemda belum mempunyai target konkrit.

Sebagaimana halnya di tingkat Pusat, penggunaan instrumen kompensasi di propinsi maupun kabupaten/kota di Jawa Tengah masih belum ditetapkan. Dalam wacana, berbagai institusi yang terlibat dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah menyarankan bahwa untuk meningkatkan efektivitas kebijakan diperlukan instrumen ekonomi yang kondusif untuk meningkatkan pendapatan petani. Dalam hubungan ini, bantuan teknis untuk pengembangan teknologi dinilai perlu mendapat prioritas.

#### **4.1.2. Daerah Istimewa Yogyakarta**

Instrumen hukum yang digunakan sebagai acuan di DIY adalah: (i) Permendagri Nomor 5 Thn. 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah untuk Keperluan Perusahaan; (ii) Kepres No. 33 tahun 1990 tentang Penggunaan Tanah Kawasan Industri: "...pembangunan kawasan industri tidak boleh menggunakan kawasan pertanian lahan sawah beririgasi teknis dan lahan yang dicadangkan untuk untuk pertanian"; (iii) Keppres No 55/1993 tentang Penyediaan Tanah untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum; (iv) Surat Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 460-3346 perihal perubahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis untuk Penggunaan Tanah Non Pertanian; (v) Surat Menteri Dalam Negeri No 474/4263/SJ Tgl. 27 Desember 1994: ... dengan tegas menyebutkan bahwa perubahan penggunaan tanah pertanian ke nonpertanian tidak mengorbankan tanah pertanian subur dan berpengairan teknis walaupun lokasi tersebut masuk ke dalam tata ruang wilayah yang telah ada. Mengingat dalam era Otonomi Daerah peran Kabupaten/Kota sangat menonjol, maka masing-masing Kabupaten/Kota diberi kewenangan untuk menjabarkannya lebih lanjut sesuai dengan situasi dan kondisi wilayah masing-masing.

Sebagai koordinator adalah Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta. Untuk tingkat kabupaten/Kota Koordinator adalah Bupati/Walikota dimana dalam menjalankan tugasnya dibentuk Badan Pengendalian Pertanahan Kabupaten masing-masing.

Secara konkrit Kabupaten Sleman telah melakukan langkah-langkah kerja. Kabupaten tersebut telah membentuk Badan Pengendalian Pertanahan Daerah Sleman dengan SK. Bupati Sleman No: 37/KEP.KDH/A/2003). Hal ini dapat dikatakan sebagai salah satu inovasi kelembagaan di tingkat Kabupaten/Kota. Tugas pokok dari lembaga ini adalah membantu Bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang pengendalian pertanahan daerah. Sedangkan fungsinya adalah (ayat 2): (a) menangani perumusan kebijakan teknis di bidang pengendalian pertanahan daerah, (b) menangani pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum bidang pengendalian pertanahan daerah, dan (c) melaksanakan pemberian pelayanan penunjang penyelenggaraan pemerintah daerah di Kabupaten Sleman.

Pemahaman antar lembaga yang memiliki tanggung jawab bersama tentang tujuan kebijakan telah terbentuk. Meskipun demikian target konkrit dari masing-masing lembaga bervariasi. Hal ini berkaitan dengan fakta bahwa selama ini permasalahan yang dihadapi dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah di DI Yogyakarta adalah: (i) Rendahnya pemanfaatan Rencana Tata Ruang sebagai acuan dalam Koordinasi Pembangunan Lintas Sektor dan Wilayah; (ii) Penerapan penegakan kebijakan atau peraturan yang lemah menyebabkan kecenderungan konversi lahan di masa depan terus berjalan tanpa hambatan (perijinan perubahan penggunaan tanah); (iii) Lemahnya kontrol dalam pelaksanaan peraturan; (iv) Kesadaran masyarakat dalam mengajukan izin tergolong rendah, sehingga banyak perubahan fungsi lahan yang tidak terpantau ; (v) Adanya anggapan bahwa sawah yang sudah kering seolah-olah boleh dialihfungsikan menjadi lahan nonpertanian.

Langkah-langkah yang telah ditempuh adalah : (i) Program "zero conversion"; (ii) menahan laju konversi lahan pertanian yang cenderung mengalami penyusutan dari tahun ke tahun; (iii) Meningkatkan produktivitas lahan pertanian dan menaikkan harga komoditas hasil pertanian (meningkatkan pendapatan petani); (iv) Pembentukan Badan Pengendalian Pertanahan Daerah di Kab. Sleman (satu-satunya di Indonesia); (v) Pengawasan alih fungsi lahan melalui pemetaan dengan menggunakan teknologi mutakhir (citra satelit); (vi) Penyusunan rencana, sosialisasi dan pengawasan implementasi tata ruang wilayah; (vii) Penetapan Lahan Abadi dengan pembayaran insentif dari Pemerintah atas jika terjadi selisih dari pagu yang disepakati bersama (pemilik lahan dengan pemerintah); (viii) *Farm consolidation* & perubahan Pola Usaha Tani (*Organic Farming*); (ix) Kaji ulang kebijakan-kebijakan yang tidak berpihak kepada petani dan mengakibatkan terjadinya pengalihan hak; dan (x) Kebijakan pemukiman vertikal.

Menyadari bahwa salah satu kendala yang dihadapi dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah adalah rendahnya *land rent* lahan untuk usahatani, maka peningkatan keuntungan usahatani dipandang sebagai instrumen ekonomi yang diperlukan. Untuk itu, telah dilakukan *Farm Consolidation* dan pengembangan pola usahatani yang potensial untuk meningkatkan pendapatan usahatani yaitu *organic*

*farming*. Pendekatan ini cukup tepat karena relevan dengan dinamika permintaan terhadap komoditas pertanian di masa yang akan datang.

#### **4.1.3. Jawa Timur**

Instrumen hukum yang dijadikan dasar pengambilan keputusan adalah Instruksi Gubernur No. 38/1988, yang mengacu pada UU No.5/74, namun ternyata tidak efektif. Oleh karena itu diterbitkan lagi Surat Edaran Gubernur kepada Bupati / Walikota Tahun 1994/1995 sebagai tindak lanjut dari kebijakan di tingkat pusat. Menurut BAPPEDA Propinsi Jawa Timur instrumen ini pun tidak mencapai sasaran yang diharapkan. Pada tahun 2005 diadakan Kesepakatan Bersama antara Gubernur + Ketua DPRD Propinsi + Bupati/Walikota + Ketua DPRD Kab/Kota (Disaksikan Kapolda, Pangdam dan Kajati) tentang Koordinasi, Integrasi Penyelenggaraan Pemerintahan antara Propinsi + Kab/Kota tanggal 23 Nopember 2005. Terkait dengan ini, diterbitkan pula Perda No.2 Tahun 2006 Tentang RTRW Propinsi Jawa Timur. Hal ini sebenarnya merupakan Revisi dari Perda No.4/1996.

Melihat pada era otonomi daerah peranan Bupati/Walikota sangat menonjol maka pada tanggal 24 April 2006 dibuat pula Penerbitan Pernyataan Bersama antara Pemerintah Propinsi (Gubernur + Ketua DPRD) dengan Pemerintah Kabupaten/Kota (Bupati/Walikota + Ketua DPRD) tentang Pelaksanaan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Timur. Dalam konteks ini terdapat 4 klausul yang secara langsung mensinkronkan RTRWP Jatim dengan RTRW Kab/Kota. Instrumen lain yang juga dijadikan acuan adalah PP No.20 Tahun 2006 tanggal 24 April 2006 tentang Irigasi, khususnya yang menyatakan bahwa 'Alih Fungsi Lahan Irigasi tidak dapat dilakukan kecuali perubahan tata ruang dan bencana alam'. Di tingkat operasional, kebijakan tentang pengendalian alih fungsi lahan sawah dituangkan dalam RTRW. Acuanya adalah Klausul pasal 32 Perda No. 2/2006 tentang RTRW Propinsi Jawa Timur.

Sampai saat ini belum diperoleh informasi yang lengkap tentang tahapan yang telah dicapai. Sejumlah persiapan memang telah dilakukan, misalnya inventarisasi lahan sawah di masing-masing kabupaten menurut jenis irigasi dan produktivitasnya. Untuk sampai ke tingkat implementasi kebijakan yang benar-benar efektif tentu saja masih diperlukan langkah-langkah lanjutan.

Secara empiris sampai saat ini belum ada instrumen ekonomi yang secara fokus diarahkan untuk menunjang pengendalian alih fungsi lahan sawah. Namun demikian, pada saat ini Pemda Propinsi Jawa Timur sedang mengembangkan dua model yang sebenarnya dapat diarahkan sebagai bagian dari instrumen ekonomi yang relevan untuk pengendalian alih fungsi lahan sawah. Kedua model yang dimaksud adalah: (i) Model Pengembangan Budidaya Padi dengan *Cooperative Farming*. Dalam model ini satuan pengelolaannya adalah 50 hektar. Berdasarkan laporan Dinas Pertanian Tanaman Pangan Propinsi Jawa Timur, petani cukup antusias dalam menyambut program ini karena dinilai dapat meningkatkan pendapatan secara signifikan; (ii) Sosialisasi Budaya tinggal di rumah susun. Melalui pengembangan RUSUNAWA diharapkan tekanan penduduk atas lahan dapat dikurangi sehingga dorongan untuk mengkonversi lahan pertanian untuk keperluan pemukiman juga dapat ditekan.

Pengendalian alih fungsi lahan sawah melibatkan sejumlah instansi pemerintah, petani, masyarakat umum, maupun lembaga swadaya masyarakat. Di pihak pemerintah, yang terlibat adalah Gubernur dan Bupati/Walikota, BAPPEDA, Dinas Pertanian, Dinas Pekerjaan Umum/Dinas Pengairan, Badan Pertanahan Nasional, dan DPRD. Hal ini berlaku baik di propinsi maupun di Kabupaten/Kota. Sebenarnya mengingat dalam implementasi sangat mungkin ditemui persoalan-persoalan yang berkenaan dengan aspek perdata dan atau pidana maka peranan lembaga peradilan dan kepolisian juga mesti tercakup. Instansi yang berwenang mengambil tindakan terhadap langkah-langkah yang tidak sesuai dengan ketentuan/melanggar hukum masih belum efektif. Secara kelembagaan, koordinasi untuk perumusan kebijakan dan strateginya dipegang oleh BAPPEDA.

#### **4.2. Masalah Dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah**

Untuk mengetahui berbagai masalah yang dihadapi, hasil jawaban kuesioner dianalisis untuk mendapat tingkat pemahaman *stakeholders* tentang pengendalian alih fungsi lahan dan keterlibatan mereka dalam upaya-upaya serta pendapat mereka tentang instrumen yang ada/langkah-langkah yang telah dilakukan. Satu per satu analisis tersebut diuraikan dalam bagian berikut.

Salah satu persoalan mendasar yang menyebabkan gagalnya berbagai upaya yang pernah dilakukan dalam pengendalian alih fungsi lahan, terutama di lahan sawah, adalah belum terbentuknya komitmen yang kuat dan persamaan persepsi tentang tingkat alih fungsi lahan sawah dan perlu tidaknya upaya khusus dalam pengendalian alih fungsi lahan tersebut. Selain itu, persepsi tentang kerugian akibat konversi lahan sawah yang cenderung bias ke bawah (*under estimate*) menyebabkan dampak negatifnya tidak dianggap sebagai persoalan yang perlu ditangani secara serius dan konsisten.

Hal itu tercermin dari beragam dan bervariasinya persepsi para responden (umumnya adalah para pengambil kebijakan di daerah), tentang tingkat alih fungsi lahan di wilayahnya dan urgensi pengendalian alih fungsi lahan. Meskipun sebagian besar memang berpendapat bahwa alih fungsi lahan sawah perlu segera dikendalikan, tetapi alih fungsi lahan sawah yang saat ini terjadi belum dianggap sebagai ancaman yang serius (Tabel 4.). Sebagian besar (39,9 %) berpendapat bahwa alih fungsi lahan masuk kategori “sedang”, dan 20,6 % menyatakan masih dalam kategori “rendah” (Tabel 5).

**Tabel 4. Pendapat Responden Tentang Urgensi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah ke Penggunaan Lain (%)**

Propinsi	Sangat mendesak karena menghambat peningkatan produksi padi	Belum mendesak karena prioritas utama mendorong pertumbuhan industri dan jasa	Tidak perlu karena potensial menghambat pertumbuhan ekonomi	Tidak perlu dan serahkan saja pada mekanisme pasar
Sumatera Barat	78.6	21.4	0	0
Sumatera Selatan	56.3	31.3	6.3	6.3
Jawa Tengah	62.5	37.5	0	0
D.I. Yogyakarta	66.7	33.3	0	0
Jawa Timur	52.6	47.4	0	0
Bali	100.0	0	0	0
Nusa Tenggara Barat	55.6	44.4	0	0
Kalimantan Barat	25.0	75.0	0	0
Sulawesi Selatan	50.0	50.0	0	0
Sulawesi Utara	75.0	25.0	0	0
Gorontalo	50.0	50.0	0	0
<b>Rata-rata</b>	<b>61.1</b>	<b>37.8</b>	<b>0.6</b>	<b>0.6</b>

Bila dilihat lebih rinci, sekitar 73,3 % dari para pengambil kebijakan di Propinsi Bali misalnya, menyatakan bahwa tingkat alih fungsi lahan di wilayah ini masih rendah, padahal data lapangan menunjukkan alih fungsi di wilayah ini sudah mengkhawatirkan. Demikian juga untuk kasus Jawa Timur dan Jawa Tengah, yang selama ini dianggap sebagai wilayah dengan tingkat alih fungsi lahan tinggi, para pengambil kebijakan di wilayah ini tidak seluruhnya memandang bahwa alih fungsi lahan di wilayahnya sudah tinggi. Memang ketika kita konfirmasi di lapangan, ada beberapa sumber data yang memberikan data yang berbeda, dan beberapa diantaranya menunjukkan data yang lebih rendah karena hanya berdasarkan informasi yang dilaporkan masyarakat.

**Tabel 5. Pendapat Pemerintah Daerah Tentang Tingkat Alih Fungsi Lahan Sawah yang Terjadi di Wilayahnya (%)**

<b>Propinsi</b>	<b>Tinggi</b>	<b>Sedang</b>	<b>Rendah</b>
Sumatera Barat	35.7	50.0	14.3
Sumatera Selatan	50.0	31.3	18.8
Jawa Tengah	12.5	75.0	12.5
D.I. Yogyakarta	66.6	16.7	16.7
Jawa Timur	31.6	47.4	21.1
Bali	0	26.7	73.3
Nusa Tenggara Barat	55.6	44.4	0
Kalimantan Barat	87.5	12.5	0
Sulawesi Selatan	20.0	60.0	20.0
Sulawesi Utara	25.0	50.0	25.0
Gorontalo	50.0	25.0	25.0
<b>Rata-rata</b>	<b>39.5</b>	<b>39.9</b>	<b>20.6</b>

Hal yang sama ditemui di Sulawesi Utara dimana data tentang luas lahan sawah yang terkonversi belum tercatat dengan baik. Akibatnya, angka pasti tentang luas konversi, lokasinya, dan dampaknya terhadap produksi pangan dan kesejahteraan petani belum diketahui dengan pasti. Kondisi ini merupakan salah satu kesulitan yang dihadapi untuk meyakinkan berbagai kalangan di daerah tentang dampak alih fungsi lahan sawah.

Bila dikaitkan dengan pandangan tentang perlu tidaknya pengendalian alih fungsi lahan, secara umum semua responden, kecuali Kalimantan Barat, melihat bahwa upaya pengendalian tersebut sangat perlu diupayakan. Satu hal yang menarik, urgensi dari upaya pengendalian ini di wilayah padat penduduk dan tinggi prevalensi alih fungsinya, lebih dilihat dalam perspektif jangka pendek dan kepentingan wilayahnya. Untuk wilayah padat penduduk seperti Jawa, Bali, Sumbar dan Sulsel umumnya sangat mengkhawatirkan bahwa alih fungsi lahan menurunkan kemampuan mereka dalam penyediaan pangan untuk masyarakat yang ada di wilayah masing-masing, serta posisi mereka sebagai wilayah yang selalu surplus dalam produksi pangan.

Sementara itu bagi wilayah yang relatif masih jarang penduduknya, seperti Kalbar dan Gorontalo walaupun sangat mengkhawatirkan wilayahnya akan mengalami masalah seperti Jawa dan Bali, namun bila dilihat dari potensi lahan yang ada saat ini dan kemungkinan pencetakan sawah baru, mereka belum melihat urgensi upaya pengendalian alih fungsi lahan. Sebagai contoh Kalimantan Barat, karena proses pencetakan sawah di lokasi lain juga terus dilakukan, informasi dari Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kalbar, pada tahun 2006 ini saja ditargetkan pencetakan sawah baru seluas 400 hektar di 11 kabupaten/kota, maka urgensi upaya pengendalian di wilayah ini hanya sekitar 25% yang menyatakan sangat mendesak.

Hal lain yang menyulitkan dalam upaya pengendalian alih fungsi lahan sawah adalah belum adanya instrumen kebijakan yang dapat dioperasionalkan di tingkat lapangan. Sebagian besar responden menyatakan bahwa efektivitas instrumen hukum masih sangat rendah, demikian juga instrumen ekonomi dan zonasi. Salah satu persoalan mendasar berkaitan dengan berbagai instrumen kebijakan tersebut adalah rendahnya angka keterlibatan semua pemangku kepentingan dalam proses penyusunan dan implementasi kebijakan. Keikutsertaan berbagai instansi pada proses penyusunan RTRW kurang dari 50%, dan pada umumnya mereka hanya menerima hasil akhir dari penyusunan RTRW yang disusun Bappeda bersama konsultan (Tabel 6). Dinas terkait hanya diundang ketika pada proses akhir sebelum disahkan sebagai Peraturan Daerah (Perda). Informasi lebih rinci tentang hal ini dapat dilihat pada laporan perjalanan dinas di beberapa propinsi kasus, terutama Sulawesi Selatan dan Gorontalo. Akibatnya, proses pengesahan dari RTRW ini umumnya berlangsung alot dan sebagian besar menyatakan pertemuan untuk mencapai kesepakatan memerlukan 3-5 kali pertemuan (Tabel 7).

**Tabel 6. Jawaban Responden tentang Keikutsertaannya dalam Penyusunan RTRW (%)**

Propinsi	Keikutsertaan dalam proses penyusunan RTRW	
	Ya	Tidak
Sumatera Barat	42.9	57.1
Sumatera Selatan	31.3	68.8
Jawa Tengah	37.5	62.5
D.I. Yogyakarta	0.0	100.0
Jawa Timur	52.6	47.4
Bali	53.3	46.7
Nusa Tenggara Barat	33.3	66.7
Kalimantan Barat	37.5	62.5
Sulawesi Selatan	40.0	60.0
Sulawesi Utara	75.0	25.0
Gorontalo	50.0	50.0
<b>Rata-rata</b>	<b>41.2</b>	<b>58.8</b>

**Tabel 7. Frekuensi Keikutsertaan dalam Pertemuan Penyusunan RTRW**

Propinsi	1 – 2 kali	3 – 5 kali	Lebih 5 kali
Sumatera Barat	33.3	33.3	33.3
Sumatera Selatan	0	20.0	80.0
Jawa Tengah	66.7	0	33.3
D.I. Yogyakarta	0	0	0
Jawa Timur	40.0	40	20.0
Bali	0	0	100.0
Nusa Tenggara Barat	0	33.3	66.7
Kalimantan Barat	33	33.3	33.3
Sulawesi Selatan	25.0	50.0	25.0
Sulawesi Utara	66.7	33.3	0
Gorontalo	0	100.0	0
<b>Rata-rata</b>	<b>24.1</b>	<b>31.2</b>	<b>35.6</b>



### 4.3. Efektivitas Pengendalian yang Telah Dilakukan

Selain ketepatan dalam memilih instrumen kebijakan, efektivitas instrumen kebijakan untuk pengendalian alih fungsi lahan sawah dipengaruhi oleh bagaimana penjabarannya secara operasional. Dalam hal ini ternyata penjabaran secara operasional dari peraturan tentang zonasi masih belum berhasil diwujudkan dengan baik. Sebagian besar responden menyatakan bahwa keberadaan zonasi yang cukup rinci dan terarah untuk melindungi alih fungsi lahan sawah belum berhasil dirumuskan. Hal ini terutama terjadi di Propinsi-propinsi di Luar Jawa (Tabel 8).

**Tabel 8. Jawaban responden tentang keberadaan zonasi yang rinci dalam Perda yang ditujukan untuk melindungi lahan sawah dari ancaman alih fungsi**

Propinsi	Proporsi responden menurut jawaban yang disampaikan	
	Sudah	Belum
Sumatera Barat	42.9	57.1
Sumatera Selatan	56.3	43.8
Jawa Tengah	100.0	0
D.I. Yogyakarta	33.3	67
Jawa Timur	79.0	21
Bali	100.0	0
Nusa Tenggara Barat	44.4	55.6
Kalimantan Barat	37.5	62.5
Sulawesi Selatan	30.0	70.0
Sulawesi Utara	25.0	75.0
Gorontalo	25.0	75.0
<b>Rata-rata</b>	<b>52.1</b>	<b>47.9</b>

Aspek lain yang menarik dari hasil penelitian ini adalah, instansi terkait di luar Jawa dan Bali belum sepenuhnya menyadari adanya zonasi untuk melindungi lahan sawah dari ancaman alih fungsi di dalam RTRW yang telah disusun. Sementara itu dalam implementasinya, lembaga terkait belum berpartisipasi secara signifikan dalam sosialisasi tentang pengendalian alih fungsi lahan sawah (Tabel 9).

**Tabel 9. Partisipasi lembaga terkait dalam sosialisasi pengendalian alih fungsi lahan Sawah (%)**

Tingkat Partisipasi Lembaga/Instansi :	Propinsi											Rata-rata
	Sumbar	Sumsel	Jateng	DIY	Jatim	Bali	NTB	Kalbar	Sulsel	Sulut	Grtalo	
a. Pemda :												
- Rendah	28.6	31.25	25.0	33.3	21.1	20.0	22.2	37.5	20.0	0	50.0	26.3
- Sedang	64.3	56.25	37.5	66.7	63.2	53.3	66.7	50.0	80.0	100.0	25.0	60.3
- Tinggi	7.1	12.5	37.5	0	15.8	26.7	11.1	12.5	0	0	25.0	13.5
b. Bappeda :												
- Rendah	35.7	50.0	12.5	33.3	21.1	13.3	22.2	25.0	20.0	25.0	0.0	23.5
- Sedang	35.7	43.8	50.0	66.7	63.2	66.7	55.6	50.0	80.0	50.0	75.0	57.9
- Tinggi	28.6	6.3	37.5	0	15.8	20.0	22.2	25.0	0	25.0	25.0	18.7
c. Dinas Pertanian :												
- Rendah	7.1	25.0	12.5	16.7	15.8	13.3	22.2	12.5	0	0	0	11.4
- Sedang	50.0	25.0	25.0	16.7	57.9	46.7	33.3	50.0	90.0	100.0	75.0	51.8
- Tinggi	42.9	50.0	62.5	66.6	26.3	40.0	44.4	37.5	10.0	0	25.0	36.8
d. Dinas Pengairan :												
- Rendah	14.3	37.5	12.5	33.3	10.5	20.0	22.2	25.0	30.0	0	0	18.7
- Sedang	35.7	43.75	50.0	66.7	79.0	60.0	44.4	62.5	70.0	100.0	75.0	62.5
- Tinggi	50.0	18.75	37.5	0	10.5	20.0	33.3	12.5	0	0	25.0	18.9
e. DPRD :												
- Rendah	50.0	62.5	37.5	66.7	47.4	13.3	22.2	50.0	30.0	0	100.0	43.6
- Sedang	35.7	37.5	62.5	33.3	42.1	60.0	66.7	37.5	70.0	100.0	0	49.6
- Tinggi	14.3	0	0	0	11	26.7	11.1	12.5	0	0	0	6.8
f. Badan Pertanahan :												
- Rendah	42.9	50.0	37.5	50.0	21.1	20.0	22.2	37.5	20.0	25.0	0	29.6
- Sedang	35.7	50.0	37.5	33.3	63.2	73.3	66.7	50.0	80.0	50.0	75.0	55.9
- Tinggi	21.4	0	25.0	16.7	15.8	6.7	11.1	12.5	0	25.0	25.0	14.5
g. LSM :												
- Rendah	50.0	75.0	50.0	83.3	42.1	13.3	22.2	37.5	60.0	25.0	50.0	46.2
- Sedang	28.6	18.8	50.0	16.7	42.1	66.7	66.7	62.5	30.0	75.0	50.0	46.1
- Tinggi	21.4	6.3	0	0	16	20.0	11.1	0	10.0	0	0	7.7

Sebagian besar responden juga berpendapat bahwa efektivitas instrumen kebijakan yang selama ini diterapkan masih rendah. Untuk instrumen hukum, proporsi responden yang menyatakan efektivitasnya tinggi hanya sekitar 17 %. Sedangkan untuk zonasi lebih 50 % menyatakan efektivitasnya sedang dan hanya sekitar 13 % yang menyatakan efektivitasnya tinggi. Di sisi lain, persepsi responden tentang efektivitas instrumen ekonomi tampaknya masih beragam. Proporsi responden yang menyatakan efektivitasnya rendah, sedang, dan tinggi masing-masing adalah sekitar 41, 38, dan 21 % (Tabel 10).

**Tabel 10. Distribusi responden menurut jawaban terhadap tingkat efektivitas masing-masing instrumen kebijakan pengendalian alih fungsi lahan sawah (%).**

Propinsi	Instrumen Hukum			Instrumen Ekonomi			Zonasi dalam RTRW		
	Rendah	Sedang	Tinggi	Rendah	Sedang	Tinggi	Rendah	Sedang	Tinggi
Sumatera Barat	57.1	21.4	21.4	50.0	35.7	14.3	35.7	35.7	28.6
Sumatera Selatan	50.0	37.5	12.5	56.3	25.0	18.8	31.3	62.5	6.3
Jawa Tengah	25.0	50.0	25.0	37.5	25.0	37.5	12.5	75.0	12.5
D.I. Yogyakarta	50.0	33.3	16.7	50.0	33.3	16.7	66.7	33.3	0.0
Jawa Timur	57.9	31.6	10.5	63.2	26.3	10.5	42.1	47.4	10.5
Bali	53.3	40.0	6.7	26.7	53.3	20.0	46.7	20.0	33.3
Nusa Tenggara Barat	33.3	55.6	11.1	22.2	55.6	22.2	22.2	77.8	0
Kalimantan Barat	25.0	50.0	25.0	37.5	37.5	25.0	37.5	62.5	0
Sulawesi Selatan	60.0	30.0	10.0	30.0	50.0	20.0	40.0	60.0	0
Sulawesi Utara	25.0	25.0	50.0	25.0	25.0	50.0	0	50.0	50.0
Gorontalo	75.0	25.0	0.0	50.0	50.0	0.0	50.0	50.0	0.0
<b>Agregat</b>	<b>46.5</b>	<b>36.3</b>	<b>17.2</b>	<b>40.8</b>	<b>37.9</b>	<b>21.4</b>	<b>35.0</b>	<b>52.2</b>	<b>12.8</b>

Masalah kurangnya koordinasi merupakan alasan utama (36,4%) yang banyak dikemukakan responden. Selain itu upaya pengendalian belum menjadi prioritas bagi pemerintah daerah (Tabel 11). Menurut beberapa responden dengan sistem pemilihan langsung yang banyak dilakukan saat ini memperlemah komitmen dalam upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian subur, utamanya sawah. Para pejabat terpilih umumnya terikat dengan beberapa konstituen utamanya, yang umumnya pengusaha, dan ini menyebabkan pemerintah daerah tidak berdaya bila berhadapan dengan pengusaha ini dalam proses pengaturan pemanfaatan lahan. Rekomendasi Tim IX atau sejenisnya yang melakukan seleksi dalam proses pembebasan lahan, tidak sepenuhnya diacu Bupati dalam proses pemberian izin lokasi suatu kegiatan, walaupun itu terkait dengan lahan sawah yang harus dilindungi.

Terutama di Luar Jawa, penyebab lain yang juga cukup menonjol adalah bahwa pengendalian alih fungsi lahan sawah belum merupakan prioritas pemerintah daerah. Rata-rata sekitar 29 % responden menyatakan hal seperti itu.

**Tabel 11. Faktor-faktor utama yang menyebabkan mekanisme pengendalian alih fungsi lahan sawah yang dijalankan tidak mencapai sasaran (%).**

Propinsi	Fungsi lembaga belum optimal	Koordinasi antar lembaga lemah	Belum menjadi prioritas	Lainnya
Sumatera Barat	23.1	0	61.5	15.4
Sumatera Selatan	13.3	53.3	26.7	6.7
Jawa Tengah	0.0	75.0	0.0	25.0
D.I. Yogyakarta	20.0	60.0	20.0	0.0
Jawa Timur	16.7	58.3	16.7	8.3
Bali	40.0	40.0	13.3	6.7
Nusa Tenggara Barat	44.4	11.1	11.1	33.3
Kalimantan Barat	50.0	25.0	25.0	0.0
Sulawesi Selatan	11.1	44.4	22.2	22.2
Sulawesi Utara	0	33.3	66.7	0
Gorontalo	25.0	0.0	50.0	25.0
<b>Rata-rata</b>	<b>22.1</b>	<b>36.4</b>	<b>28.5</b>	<b>13.0</b>

Upaya melibatkan masyarakat dalam proses pengendalian alih fungsi lahan sawah belum sepenuhnya dapat berjalan dengan baik (Tabel 12). Hal ini cukup beralasan jika dikaitkan dengan fakta bahwa komunitas petani memang tidak homogen. Sebagian besar petani hanya memiliki lahan sawah yang sempit sehingga sumber pendapatan rumah tangganya berasal dari berbagai aktivitas, bukan hanya di pertanian tetapi juga diluar pertanian. Kondisi seperti itu tidak kondusif bagi terbentuknya *individual interest* yang sejalan dengan *public interest*.

**Tabel 12. Inisiatif masyarakat dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah (%)**

Propinsi	Ada	Tidak ada
Sumatera Barat	35.7	64.3
Sumatera Selatan	12.5	87.5
Jawa Tengah	50.0	50.0
D.I. Yogyakarta	0	100.0
Jawa Timur	0	100.0
Bali	40.0	60.0
Nusa Tenggara Barat	0	100.0
Kalimantan Barat	38	62.5
Sulawesi Selatan	20.0	80.0
Sulawesi Utara	0	100.0
Gorontalo	0	100.0
<b>Rata-rata</b>	<b>17.8</b>	<b>82.2</b>

Selain faktor heterogenitas, tidak terbentuknya inisiatif tersebut juga disebabkan oleh tiadanya sosialisasi dari pemerintah. Hal ini dapat disimpulkan dari fenomena yang tertera pada Tabel 13. Rendahnya upaya sosialisasi mungkin terkait dengan persepsi bahwa alih fungsi lahan merupakan keputusan individu yang sangat mendasar, dan sangat sulit untuk mengontrol individu dalam pemanfaatan lahannya sendiri.

**Tabel 13. Penyebab rendahnya inisiatif masyarakat dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah (%)**

Propinsi	Merupakan kepentingan individu	Kurangnya informasi (penyuluhan)	Lainnya
Sumatera Barat	33.3	55.6	11.1
Sumatera Selatan	21.4	50.0	28.6
Jawa Tengah	50.0	50.0	0
D.I. Yogyakarta	50.0	33.3	16.7
Jawa Timur	42.1	52.6	5.3
Bali	77.8	22.2	0.0
Nusa Tenggara Barat	44.4	33.3	22.2
Kalimantan Barat	20.0	60.0	20.0
Sulawesi Selatan	37.5	37.5	25.0
Sulawesi Utara	100.0	0	0
Gorontalo	0	100.0	0
Rata-rata	43.3	45.0	11.7

Sikap pemilik lahan akan selalu berusaha memaksimalkan *land rent*, sementara itu publik akan berusaha memaksimalkan *net social benefit* atau jumlah surplus konsumen dan produsen dari lahan tersebut. Inti persoalannya adalah, total *land rent* yang dilihat oleh petani tidak sama nilainya dengan *net social benefit* yang ada. Ke depan, upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian subur, utamanya sawah harus mampu menjembatani kesenjangan ini, untuk itu perlu lebih melibatkan masyarakat sejak awal upaya pengendalian.

Dari berbagai pengalaman selama ini, dapat disimpulkan bahwa adanya suatu payung hukum yang sama secara nasional merupakan hal mendesak untuk diwujudkan. Payung hukum inilah yang diacu oleh berbagai peraturan/perundangan lainnya, baik di tingkat pusat ataupun daerah. Payung hukum ini perlu diikuti oleh instrumen lain, seperti instrumen ekonomi dan penguatan kelembagaan lokal.

Pengendalian alih fungsi lahan sawah membutuhkan instrumen hukum dan ekonomi secara simultan. Uraian di atas telah membahas permasalahan dan kendala yang dihadapi dalam mengimplementasikan instrumen kebijakan yang selama ini telah diluncurkan serta tingkat pencapaian sarasannya. Kesimpulan umum yang dapat ditarik adalah bahwa sampai saat ini masih sangat banyak permasalahan dan kendala yang dihadapi dalam mengimplementasikan berbagai instrumen kebijakan tersebut sehingga tingkat efektivitasnya rendah.

Pendalaman lebih lanjut dari pendapat responden tentang instrumen hukum yang diperlukan untuk pengendalian alih fungsi lahan sawah menghasilkan temuan yang menarik (Tabel 14). Secara agregat, sebagian besar responden (46 %) menyatakan bahwa pengendalian alih fungsi lahan sawah harus secara eksplisit tertuang dalam Undang-Undang Pertanahan Nasional. Pendapat seperti itu sangat menonjol di kalangan aparat di Luar Jawa. Jika dikaitkan dengan fakta bahwa di wilayah-wilayah tersebut hukum adat dalam masalah pertanahan masih kuat, fenomena tersebut sangat beralasan.

**Tabel 14. Aspirasi yang dikemukakan mengenai instrumen hukum yang diperlukan untuk pengendalian alih fungsi lahan sawah**

Propinsi	UU Pertanahan Nasional	Perda spesifik daerah	Perda antar wilayah	Mekanisme pasar
Sumatera Barat	42.9	57.1	0.0	0.0
Sumatera Selatan	43.8	12.5	0.0	25.0
Jawa Tengah	0.0	62.5	37.5	0.0
D.I. Yogyakarta	16.7	50.0	33.3	0.0
Jawa Timur	21.1	52.6	26.3	0.0
Bali	66.7	33.3	0.0	0.0
Nusa Tenggara Barat	66.7	33.3	0.0	0.0
Kalimantan Barat	75.0	25.0	0.0	0.0
Sulawesi Selatan	50.0	40.0	10.0	0.0
Sulawesi Utara	75.0	25.0	0.0	0.0
Gorontalo	50.0	50.0	0.0	0.0
<b>Agregat</b>	<b>46.2</b>	<b>40.1</b>	<b>9.7</b>	<b>2.3</b>

Peringkat kedua menyatakan bahwa regulasi yang ditujukan untuk mengendalikan alih fungsi lahan sawah cukup diatur di dalam Perda. Oleh karena itu sifatnya lebih spesifik daerah. Secara agregat, aspirasi ini dikemukakan oleh sekitar 40 % responden. Jika ditelaah lebih lanjut, tampak bahwa aspirasi tersebut terutama menonjol di Propinsi dan Jawa dan di Sumatera Barat.

Pentingnya Perda antar wilayah disadari oleh Propinsi-propinsi di Jawa, meskipun proporsi responden yang menyatakan hal tersebut hanya sekitar sepertiga. Aspirasi ini tampaknya terkait dengan kesadaran aparat di wilayah tersebut tentang pentingnya koordinasi antar daerah karena eksistensi lahan sawah terkait dengan sistem irigasi; sementara itu cukup banyak contoh yang menunjukkan bahwa secara empiris cakupan wilayah pengelolaan suatu sistem irigasi adalah lintas Propinsi.

Aparat di daerah sepakat bahwa pengendalian alih fungsi lahan sawah tidak dapat diserahkan pada mekanisme pasar. Sebagaimana tampak pada Tabel 8 tersebut, proporsi aparat yang menyatakan bahwa pengendalian alih fungsi lahan sawah dapat diserahkan pada mekanisme pasar adalah sangat kecil; bahkan di sebagian besar angkanya adalah nol.

Penggalan aspirasi aparat pemerintah daerah tentang instrumen ekonomi difokuskan pada empat aspek: (1) subsidi harga, (2) rehabilitasi prasarana terutama irigasi, (3) keringanan pajak lahan bagi pemilik sawah di wilayah sasaran, dan (4) pengembangan teknologi. Hasil analisis menunjukkan bahwa secara umum ekspektasi tertinggi terarah pada pengembangan teknologi. Peringkat berikutnya adalah pada rehabilitasi infrastruktur irigasi, dan yang ketiga adalah kebijakan harga (subsidi input dan atau output). Sebagai instrumen ekonomi, keringanan pajak lahan ternyata dianggap tidak akan efektif karena dampaknya sangat kecil (Tabel 15).

Dalam pengembangan teknologi, instrumen kebijakan yang diperlukan adalah bantuan teknis dari pemerintah yang secara nyata dapat meningkatkan produktivitas

usahatani di lahan sawah sehingga pendapatan petani dapat ditingkatkan. Pada rehabilitasi prasarana irigasi, instrumen kebijakan yang diperlukan adalah peningkatan anggaran untuk perbaikan fungsi jaringan irigasi sehingga kinerja ketersediaan air di pesawahan meningkat. Pada instrumen harga, yang diharapkan adalah subsidi di kedua sisi (output dan input); dan yang terpenting adalah bagaimana mengamankan kebijakan harga tersebut.

**Tabel 15. Aspirasi tentang instrumen ekonomi yang dipandang efektif untuk mengendalikan alih fungsi lahan sawah**

<b>Propinsi</b>	<b>Subsidi Harga output dan Input</b>	<b>Rehabilitasi irigasi</b>	<b>Keringanan Pajak</b>	<b>Pengembangan Teknologi</b>
Sumatera Barat	21.4	28.6	0.0	50.0
Sumatera Selatan	25.0	18.8	0.0	56.3
Jawa Tengah	25.0	25.0	0.0	50.0
D.I. Yogyakarta	16.7	33.3	0.0	50.0
Jawa Timur	15.8	31.6	5.3	42.1
Bali	31.3	18.8	25.0	25.0
Nusa Tenggara Barat	11.1	33.3	11.1	44.4
Kalimantan Barat	25.0	37.5	0.0	37.5
Sulawesi Selatan	50.0	20.0	0.0	30.0
Sulawesi Utara	25.0	75.0	0.0	0.0
Gorontalo	0.0	25.0	0.0	75.0
<b>Agregat</b>	<b>22.4</b>	<b>31.5</b>	<b>3.8</b>	<b>41.8</b>

Selain keempat macam instrumen kebijakan tersebut sebenarnya masih ada dua macam instrumen lain yang secara teoritis diduga kuat cukup efektif untuk mengendalikan alih fungsi lahan sawah yaitu: (1) asuransi pertanian, dan (2) kompensasi terhadap kerugian yang ditimbulkan akibat hilangnya manfaat multi fungsi lahan sawah. Kedua jenis instrumen ekonomi ini belum pernah diberlakukan/dikenal di Indonesia sehingga metode penggalan data melalui kuesioner sulit diterapkan. Metode yang ditempuh adalah melalui suatu diskusi pada saat FGD di propinsi-propinsi yang bersangkutan. Ternyata, meskipun relatif beragam namun sebagian besar cukup antusias. Sudah barang tentu; mengingat kedua jenis instrumen ini membutuhkan kelengkapan data dan sistem kelembagaan yang relatif maju maka penerapannya harus selektif di wilayah-wilayah tertentu.

Sudah barang tentu dalam setiap instrumen kebijakan, rancangan tentang strategi yang diperlukan dalam implementasi kebijakan memang harus matang, khususnya yang terkait dengan konsistensi dan sistem pelembaannya. Hal ini terkait dengan fakta bahwa menurut pemerintah daerah banyak kasus ditemui bahwa persoalan yang paling mendasar adalah rendahnya konsistensi dalam upaya penegakan aturan dan tiadanya suatu sistem pelembaan yang sistematis. Aspek yang menonjol dalam substansi permasalahan tersebut bervariasi antar daerah, akan tetapi secara umum dapat disimpulkan (lihat catatan ringkas hasil FGD dan pengamatan di lapang sebagaimana tertera pada Lampiran 2 – 12):

1. Kemajuan yang telah dicapai dalam membentuk komitmen untuk mengendalikan alih fungsi lahan sawah oleh pemerintah daerah di Jawa, Bali, dan Sulawesi Selatan adalah lebih tinggi dari pada wilayah lainnya. Komitmen untuk mengendalikan alih fungsi lahan sawah terkait dengan: (1) peranan usahatani lahan sawah dalam perekonomian wilayah, (2) status ancaman dari laju alih fungsi lahan sawah, dan (3) basis usahatani yang dominan dalam kultur agraris masyarakat setempat: motivasinya lebih pada komunitas yang kultur agrarisnya adalah usahatani padi daripada yang basisnya usahatani non padi (misalnya perkebunan rakyat).
2. Kompetensi yang telah dicapai dalam menjabarkan instrumen kebijakan yang selama ini telah ada adalah lebih tinggi di Jawa dan Bali adalah lebih baik. Terkait dengan hal ini, data pendukung yang dibutuhkan untuk implementasi kebijakan di kedua wilayah tersebut juga lebih lengkap.
3. Upaya-upaya serius untuk memberdayakan komunitas petani dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah masih pada tahap rintisan; itupun baru dikembangkan di Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah.

Kalau didalami lebih lanjut, dari berbagai instrumen ekonomi yang ada maka kompensasi terhadap hilangnya manfaat yang dapat dinikmati dari sifat multi fungsi lahan sawah, bantuan teknis pengembangan teknologi, subsidi harga, dan perbaikan/rehabilitasi infrastruktur merupakan pilihan yang banyak diusulkan pemerintah daerah. Kajian intensif tentang instrumen mana yang harus dipilih dan bagaimana strategi yang perlu ditempuh dalam mengimplementasikan instrumen kebijakan tersebut disajikan pada Bab V.



## V. STRATEGI PENGENDALIAN ALIH FUNGSI LAHAN SAWAH

### 5.1. Kajian Tentang Instrumen Kebijakan

Pengendalian alih fungsi lahan pertanian (dalam hal ini sawah) membutuhkan instrumen kebijakan yang sesuai. Terdapat dua instrumen kebijakan yang harus dilaksanakan secara simultan yaitu: (1) instrumen hukum (regulasi), dan (2) instrumen ekonomi. Secara teoritis, instrumen hukum merupakan *first order condition*, sedangkan instrumen ekonomi merupakan *second order condition*. Hal ini dilandasi pemikiran bahwa pengendalian alih fungsi lahan sawah ke penggunaan lain adalah suatu bentuk intervensi pasar alokasi sumberdaya yang sifatnya *by design* dimana *individual interest* (petani maupun pelaku alih fungsi lahan sawah) secara apriori diposisikan harus mengikuti *public interest*. Selain instrumen ekonomi, *second order condition* lain yang perlu dipenuhi adalah rekayasa kelembagaan sosial dan atau pemberdayaan melalui *community development* sehingga petani mampu melaksanakan pembatasan alih fungsi lahan sawah.

#### 5.1.1. Instrumen Hukum

Sebenarnya produk perundang-undangan yang secara langsung maupun tidak langsung ditujukan untuk mengendalikan alih fungsi lahan sawah telah tersedia. Sampai saat ini ada 11 produk perundang-undangan yang telah dikeluarkan (Lampiran 1). Persoalannya adalah bahwa sampai saat ini efektivitas dari instrumen hukum tersebut masih sangat rendah.

Ada dua masalah pokok yang terkait dengan masih rendahnya efektivitas instrumen hukum ini, yaitu konsistensi dan koordinasi antar berbagai pemangku kepentingan di tingkat daerah. Kondisi ini terkait dengan dua hal, pertama berbagai peraturan perundangan yang pernah ada belum mempunyai kekuatan yang memadai dalam mengarahkan pihak-pihak terkait untuk melindungi lahan sawah dari upaya alih fungsi. Kedua, sosialisasi dari berbagai peraturan perundangan tersebut masih lemah. Selain itu pemahaman terhadap berbagai peraturan perundangan yang ada juga masih beragam.

Untuk itu upaya perlindungan lahan sawah dari kemungkinan alih fungsi ke penggunaan lain perlu dipayungi oleh suatu peraturan perundangan yang lebih kuat, idealnya berupa undang-undang, yang secara spesifik dan jelas melindungi lahan sawah yang ada dari alih fungsi ke penggunaan lain. Sebagian besar responden dalam penelitian ini (sekitar 52%, seperti terlihat pada Tabel 16) menginginkan adanya undang-undang yang berlaku untuk seluruh wilayah.

Pada tataran praktisnya, upaya Departemen Pertanian untuk menginisiasi tersusunnya undang-undang lahan pertanian abadi, perlu didukung bersama dan diperkaya oleh semua pihak yang berkepentingan dengan perlindungan lahan sawah dari alih fungsi. Saat ini selain inisiasi di atas, ada upaya serupa yang dilakukan oleh Pusat Perencanaan Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, serta instansi lain yang terkait dengan penggunaan lahan dan air irigasi. Dalam hal ini, diperlukan peran Kantor Menko Bidang Perekonomian atau Bappenas untuk melakukan koordinasi dan sinkronisasi antar berbagai pihak di atas, sehingga upaya pengendalian alih fungsi lahan sawah ke depan lebih efektif.

Bila undang-undang tersebut di atas dapat diwujudkan, maka pada tahap selanjutnya yang diperlukan adalah tidak lanjut melalui peraturan/perundangan yang ada di bawahnya, baik di pusat maupun daerah. Tindak lanjut disini diartikan sebagai upaya untuk membuat berbagai peraturan/perundangan yang ada pada semua tingkatan sejalan dengan semangat undang-undang tersebut, disertai sosialisasi kepada semua pemangku kepentingan yang ada.

Salah satu bentuk dari tindak lanjut tersebut adalah dengan penetapan regulasi di bidang zonasi mengenai penatagunaan lahan pertanian pangan strategis yang selaras dengan semangat undang-undang di atas serta Undang-Undang Penataan Ruang (UU No. 24 1990). Dalam regulasi tentang zonasi harus secara spesifik diidentifikasi dan direkomendasikan sebaran lokasi lahan-lahan pertanian pangan strategis nasional sesuai dengan statusnya berdasarkan hasil kriteria dan evaluasi yang dilakukan. Dengan demikian, regulasi ini diharapkan dapat menjadi salah satu acuan di dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi (RTRWP), Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRWK), hingga ke rencana detil tata ruang turunannya, sehingga RTRW Nasional maupun daerah harus dapat mengakomodir kepentingan ketahanan pangan nasional dengan mempertahankan lahan-lahan pertanian pangan strategis dari peruntukan pemanfaatan lainnya. Selanjutnya regulasi ini harus menjadi salah satu pedoman di dalam menentukan sistem perizinan pemanfaatan ruang.

Regulasi yang disusun juga harus dapat memberikan jaminan perlindungan hukum guna menghindari terjadinya paksaan, ketidakadilan, pelanggaran atas hak asasi manusia dan mengakui hak komunitas atau masyarakat lokal. Dalam prosesnya, secara legal, penetapan status lahan harus mengutamakan proses kontraktual (kesepakatan) bersama antara pemilik/pemanfaat lahan dengan pemerintah yang mewakili kepentingan publik. Mengingat adanya ikatan hukum yang akan diberlakukan dan menyangkut kepentingan masyarakat petani yang secara sosial-ekonomi pada umumnya merupakan masyarakat dengan akses terhadap informasi dan pengambilan keputusan yang relatif rendah, maka segala peraturan yang menyangkut kepentingan langsung para petani memerlukan sosialisasi yang luas dan efektif sebelum peraturan tersebut diberlakukan.

Upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah Propinsi Jawa Tengah dengan membuat pemetaan yang mengelompokkan lahan sawah dalam tiga kategori, yaitu dipertahankan, dipertahankan dengan syarat, dan boleh dialihfungsikan (Biro Pemerintahan Setda Propinsi Jateng, 2005), ternyata belum sepenuhnya efektif di lapangan. Hal ini lebih disebabkan karena proses penyusunan pemetaan tidak melibatkan masyarakat atau kelompok sasaran secara partisipatif. Pemerintah daerah yang dibantu konsultan mencoba membuat pengelompokan lahan sawah berdasarkan indikator kondisi irigasi, intensitas tanam, dan produktivitas. Melalui pendekatan ini, telah berhasil dipetakan lahan sawah yang harus dipertahankan, yaitu sekitar 94,20% dari total lahan yang ada.

Namun, hasil pengamatan tim menunjukkan bahwa penetapan di atas tidak sepenuhnya sesuai dengan kondisi riil di lapangan. Hal ini diperoleh dari peninjauan lapang di Desa Pasuruhan Kidul, Kabupaten Kudus (wilayah Kabupaten dengan Areal yang boleh dialihfungsikan dari pemetaan di atas = 0 hektar) dan Desa Munjung, Kabupaten Boyolali (wilayah Kabupaten dengan areal yang dibolehkan untuk dialihfungsikan terluas= 9.516 hektar). Di kedua wilayah tersebut masih ditemui alih

fungsi lahan sawah pada areal yang sebenarnya tidak diperbolehkan terjadinya alih fungsi lahan sawah. Ketika dikonfirmasi ke pemerintah kabupaten, mereka umumnya belum mengetahui adanya pemetaan di atas.

Selanjutnya guna menjamin berjalannya regulasi yang telah disusun diperlukan berbagai usaha untuk meningkatkan efektifitas penegakan hukum di lapangan. Adanya norma, standar, prosedur dan manual yang jelas dan efektif akan memberikan panduan mengenai siapa melakukan apa secara teknis di lapangan. Untuk itu diperlukan dukungan pemerintah pada semua level, yang secara operasional ditunjukkan dengan adanya sumberdaya yang cukup untuk mendukungnya (anggaran, aparat, administrasi dan fasilitas-fasilitas lainnya).

Dalam tataran praktisnya, untuk mengatasi berbagai kelemahan implementasi berbagai peraturan/perundangan yang ada, terutama terkait dengan konsistensi dan koordinasi antar berbagai pemangku kepentingan di tingkat daerah, diperlukan sebuah lembaga khusus yang mengontrol pemanfaatan lahan atau ruang di suatu wilayah. Upaya ke arah ini telah diinisiasi oleh Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta, dengan membentuk Badan Pengendalian Pertanahan Daerah (BPPD). Lembaga ini dibentuk untuk membantu Bupati dalam pengendalian pertanahan daerah. Sementara fungsi yang diemban adalah membantu dalam perumusan kebijakan teknis di bidang pengendalian pertanahan daerah, serta mengkoordinasikan proses pemberian izin dalam pemanfaatan lahan dengan mengacu pada rencana tata ruang wilayah kabupaten.

Secara teknis ada dua manfaat yang didapat dengan adanya lembaga semacam BPPD ini. Pertama, proses pemanfaatan lahan akan lebih terkendali sesuai dengan arahan berbagai peraturan/perundangan yang ada di tingkat pusat dan daerah. Kedua, lembaga ini secara berkala dapat memberikan berbagai masukan untuk penyempurnaan peraturan/perundangan yang ada, terutama yang terkait dengan kondisi spesifik wilayah. Hal ini menjadi penting agar peraturan perundangan yang telah ditetapkan tidak mematikan berbagai inisiatif lokal dalam upaya sejenis. Adanya lembaga semacam ini juga akan memudahkan pembagian tugas antara Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai institusi pusat di daerah, yang lebih menitikberatkan pada aspek regulasi dan memayungi berbagai kepentingan pusat di daerah. Sementara BPPD lebih pada pengendalian pemanfaatan lahan yang sejalan dengan kondisi spesifik wilayah.

Terakhir, berbagai regulasi yang dikembangkan perlu mengatur lebih tegas mengenai sanksi hukum yang harus dikenakan pada setiap pelanggaran peraturan penatagunaan lahan sawah yang ada. Regulasi yang ada harus dimungkinkan diberlakukannya sanksi hukum yang berlaku bagi pelaku pemanfaat dan pemilik/penguasa lahan, dan sanksi hukum juga harus diberlakukan bagi aparat dan institusi yang bertanggung jawab dalam pemberian izin dan mengambil keputusan administratif yang melanggar ketentuan yang berlaku.

Upaya di atas perlu dibarengi dengan tersedianya informasi yang terpadu dan akurat mengenai sebaran dan status lahan-lahan sawah yang ada, baik yang ada saat ini ataupun yang potensial sebagai lahan sawah dimasa yang akan datang. Pada kawasan-kawasan basis produksi padi misalnya, sistem informasi lahan, produksi dan perkiraan harga pertanian pangan strategis harus dikembangkan hingga satuan unit persil (petakan lahan sesuai dengan status pemilikan/penguasaan). Untuk itu diperlukan sistem basis data mengenai sebaran lahan sawah potensial dengan memasukan unsur-

unsur daya dukung, kepemilikan lahan dan mekanisme kelembagaan yang mengatur distribusi pemanfaatannya. Inisiatif Badan Pertanahan Propinsi Jawa Tengah melakukan pemetaan partisipatif sejalan dengan semangat ini.

Kebijakan pengembangan sistem informasi lahan sawah memerlukan adanya pentahapan aktifitas sebagai berikut:

- (1) Penetapan standard/definisi dan kriteria yang jelas dan tegas mengenai lahan sawah yang dilindungi, baik kondisi saat ini maupun potensial. Secara umum kriteria lokasi lahan sawah tersebut didasarkan atas aspek: (a) fisik alamiah, (b) fisik buatan (keberadaan infrastruktur penunjang, khususnya irigasi), (c) keberadaan sumberdaya manusia dan sosial yang memiliki kompetensi, terutama kultur beras (*rice culture*), (d) status kepemilikan/penguasaan lahannya, (e) jenis komoditas pangan strategis yang dibudidayakan (padi sawah, jagung, kedelai, gula) dan (f) skala (nasional, regional dan lokal). Lahan sawah potensial merupakan lahan yang tidak memenuhi kriteria-kriteria yang dimaksud secara keseluruhan namun memiliki kelayakan untuk dikembangkan menjadi areal lahan sawah strategis dengan biaya investasi yang relatif murah. Berdasarkan kriteria yang disusun, lahan-lahan sawah yang ada dan potensial dikategorikan ke dalam kelas status tertentu.
- (2) Penunjukan lembaga yang dinilai memiliki kompetensi dan bertanggungjawab secara teknis dalam mengkoordinasikan sistem informasi lahan dan produk pertanian pangan nasional dalam jangka panjang.
- (3) Dilakukannya evaluasi lahan sawah nasional guna mengidentifikasi lahan-lahan sawah strategis pada kondisi saat ini maupun potensial dikembangkan di masa datang.
- (4) Dilakukannya sistem monitoring dinamika perubahan kelas status lahan sawah secara nasional yang dilaporkan secara berkala.
- (5) Dilakukannya analisis atas data yang diperoleh untuk melakukan proyeksi secara berkala menyangkut status ketahanan pangan nasional, meliputi proyeksi-proyeksi skala nasional/daerah seperti proyeksi total luas baku, luas tanam, luas areal panen, perkiraan produksi pangan, kebutuhan konsumsi pangan, hingga perkiraan kecukupan/kecukupan pangan.

Sistem informasi lahan sawah berfungsi melayani semua pihak pada skala nasional, daerah hingga ke pusat-pusat informasi pertanian yang dapat diakses petani.

Berdasarkan berbagai informasi pada bagian terdahulu, salah satu pendorong terjadinya alih fungsi lahan adalah sempitnya rata-rata penguasaan dan pengusahaan lahan di tingkat petani. Keadaan ini salah satunya dipicu oleh kecenderungan fragmentasi lahan di tingkat petani, serta banyaknya lahan-lahan di pedesaan yang dikuasai oleh orang di luar desa (tanah guntai) akibat tidak tertatanya sistem jual beli lahan di pedesaan. Upaya perluasan lahan yang diusahakan atau digarap petani, merupakan salah satu bentuk upaya dalam memperkecil peluang alih fungsi lahan. Pengaturan disini terkait dengan pencegahan fragmentasi lahan dan penataan jual beli lahan untuk mengurangi tanah guntai serta konsolidasi lahan, baik konsolidasi hamparan maupun konsolidasi pemilikan.

Fragmentasi lahan umumnya terkait dengan persoalan waris, berbagai hukum positif yang ada dalam hal perwarisan, baik hukum yang berbasiskan adat, agama dan lainnya cenderung mendukung ke arah fragmentasi lahan. Akibatnya dari waktu ke waktu, rata-rata penguasaan lahan di tingkat petani cenderung semakin sempit. Ke depan perlu ada upaya yang sistematis untuk mencegah terjadinya fragmentasi pengusahaan. Terkait dengan rencana undang-undang tentang lahan pertanian abadi, salah satu klausul yang harus ada dalam undang-undang tersebut adalah pengaturan batas minimal yang diizinkan dalam hal penguasaan atau minimal pengusahaan lahan, dan hal ini terkait dengan aturan perwarisan.

Di beberapa daerah seperti Sumatera Barat, telah berkembang upaya untuk mencegah fragmentasi lahan, dimana antar ahli waris membuat kesepakatan bahwa mereka tidak membagi lahan yang ada sebagaimana biasanya, namun membuat aturan pergiliran pemanfaatan lahan di antara ahli waris yang ada. Upaya semacam ini hanya mungkin bisa dilakukan bila diantara ahli waris telah mempunyai sumber pendapatan lain dan tidak terlalu tergantung pada lahan yang ada. Untuk kasus Sumatera Barat, hal ini bisa dilakukan karena sebagian besar ahli waris adalah perantau, sehingga pergiliran pemanfaatan dapat dengan mudah dilakukan.

Upaya pencegahan fragmentasi lahan yang paling efektif adalah melalui penumbuhan kegiatan usaha non-pertanian di pedesaan, sehingga tekanan terhadap lahan yang ada dapat dikurangi. Hal ini sejalan dengan apa yang pendapat Pakpahan et. al. (2004) yang memperlihatkan bahwa salah satu faktor yang menghambat percepatan pembangunan pertanian di Indonesia, dibandingkan dengan beberapa negara di Asia, adalah karena lambatnya penurunan jumlah tenaga kerja yang bekerja di pertanian dibandingkan penurunan pangsa Produk Domestik Bruto (PDB) pertanian.

Untuk kasus Indonesia, setiap penurunan 1% PDB pertanian hanya diikuti penurunan pangsa tenaga kerja di sektor pertanian sebesar 0,43%, sementara itu negara lain keadaannya jauh lebih baik. Misalnya di Korea Selatan, setiap 1% penurunan pangsa PDB pertanian diikuti oleh 1,56% pengurangan tenaga kerja pertanian. Keadaan ini menyebabkan sektor pertanian di Indonesia menanggung beban tenaga kerja yang terlalu berat dibandingkan negara lain di Asia. Salah satu solusi yang disarankan untuk mencegah fragmentasi lahan pertanian di Indonesia, termasuk dalam upaya meningkatkan rata-rata penguasaan lahan, adalah dengan mengurangi tenaga kerja yang bekerja di pertanian. Senada dengan pemikiran di atas, Simatupang et. al. (1990) sejak lima belas tahun yang lalu, telah menyarankan perlunya kebijakan untuk mengurangi pekerja di sektor pertanian dan hal ini merupakan faktor kunci dalam peningkatan pendapatan petani.

Pengurangan pangsa tenaga kerja disini diartikan sebagai upaya untuk mengurangi tekanan terhadap lahan. Salah satu kebijakan strategis untuk mengurangi tekanan terhadap lahan tersebut adalah dengan pengembangan agro-industri (Krisnamurthi, 2004). Persoalannya sekarang, karena kegiatan pertanian utama di Jawa dominan pada usaha tani padi dan bahan pangan lainnya, yang lemah kaitan kedepannya, maka kecil sekali peluang pengembangan agro-industri di Jawa.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa kunci bagi upaya pencegahan fragmentasi lahan justru terletak pada upaya pengembangan usaha yang tidak berbasis lahan di pedesaan. Revitalisasi pedesaan merupakan jawaban yang lebih tepat dengan sasaran pengembangan kegiatan non-pertanian di pedesaan, atau upaya peningkatan

sumberdaya manusia di pedesaan yang dapat mengisi kebutuhan tenaga kerja terampil di perkotaan atau pasar tenaga kerja di pasaran global.

Hal senada disampaikan oleh Hayami dan Kikuchi (1981) dalam menganalisis keberhasilan Taiwan dan Jepang dalam memperbaiki distribusi penguasaan lahan pertanian. Menurut mereka, disamping faktor lain, seperti dukungan yang kuat dari pemerintah dan ketersediaan data lahan yang akurat, Jepang dan Taiwan berhasil dalam memperbaiki distribusi penguasaan lahan pertanian, karena didukung oleh perluasan sektor non-pertanian yang cepat dalam menyerap tenaga kerja pertanian yang ada, sehingga tekanan terhadap lahan berkurang dan upah di sektor pertanian meningkat.

Selain pencegahan fragmentasi lahan, upaya penataan kepemilikan lahan di pedesaan dengan mengurangi penguasaan lahan oleh orang luar desa (perkotaan), perlu mendapat perhatian pula. Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) melakukan pengaturan dengan melarang penguasaan lahan oleh orang dari luar kecamatan. Pengaturan semacam ini nampaknya didasari kondisi masa itu (tahun 60-an) dimana aksesibilitas antar kecamatan masih sulit, sehingga dikhawatirkan lahan di luar kecamatan tidak tergarap secara optimal. Pada kondisi saat ini, batasan lahan guntai ini perlu dikaji lagi relevansinya karena dengan semakin baiknya aksesibilitas antar wilayah, kekhawatiran lahan tidak tergarap dengan baik kurang relevan lagi.

Aspek yang perlu dicermati adalah pemilikan lahan pertanian oleh penduduk yang bukan petani, yang sangat banyak dijumpai di Jawa. Hasil penelitian Jamal (2005) menunjukkan sekitar 60% lahan di pedesaan yang berlokasi dekat areal industri dan perumahan di Kabupaten Karawang dan Subang, dikuasai oleh "orang kota" dan hal ini umumnya dimaksudkan sebagai investasi atau spekulasi, karena pesatnya pengembangan kegiatan industri dan sarana perumahan di wilayah ini. Lahan-lahan guntai ini sebagian digarap oleh petani yang dulu sebagai pemilik lahan ini, dan banyak dari lahan-lahan tersebut sudah mulai dikeringkan untuk kemudian dikonversi. Data di berbagai lokasi memperlihatkan lahan-lahan guntai ini sangat rawan untuk dialihfungsikan.

Ada dua kerugian dengan adanya lahan guntai tersebut. Pertama, pemanfaatan lahan sawah yang ada tidak bisa optimal karena lebih banyak sebagai objek spekulasi dan rawan untuk dialihfungsikan. Kedua, hal ini mengurangi peluang petani pemilik lahan mendapatkan harga jual yang baik bila alih fungsi memang harus terjadi, karena lahan-lahan ini telah berpindah tangan ke pihak lain. Selain itu dalam beberapa kasus lahan-lahan guntai ini dapat menimbulkan konflik di pedesaan, terutama pada saat pembebasan lahan dilakukan oleh calon investor, dan para spekulan ini mematok harga jual yang tinggi dengan mengatasnamakan petani. Ke depan pengaturan jual beli lahan sawah di pedesaan, harus bisa memastikan bahwa lahan tersebut akan tetap dipertahankan sebagai lahan sawah dan tidak dijadikan sebagai objek spekulasi.

Hal lain yang perlu diupayakan untuk meningkatkan rata-rata luas penguasaan atau pengusahaan lahan di tingkat petani adalah konsolidasi lahan. Konsolidasi di sini bisa diartikan konsolidasi pemilikan, konsolidasi pengusahaan dan konsolidasi hamparan. Secara mikro petani telah melakukan konsolidasi lahan, yang diindikasikan oleh adanya pergeseran proporsi rumah tangga dengan status lahan garapan saku, sewa dan gadai (Rusastra et. al. 2000). Persoalannya sekarang, bagaimana kita menata semua pergeseran yang ada, sehingga upaya ini tidak saja dapat meningkatkan rata-rata penguasaan lahan di tingkat petani, namun juga meningkatkan efisiensi usahatani, melalui perbaikan dalam fragmentasi pemilikan, fragmentasi fisik hamparan dan jarak

antar persil. Selain itu upaya ini juga diharapkan dapat menunjang upaya pengembangan usaha lain yang terkait dengan usaha tani.

Secara umum, bagi petani kaya di pedesaan Jawa akumulasi lahan melalui sistem sewa dan gadai lebih dominan dilakukan dibandingkan bagi hasil. Sementara itu bagi petani tidak berlahan atau berlahan sempit, bagi hasil merupakan pilihan utama, karena mereka tidak harus menyediakan dana tunai pada awal kegiatan usaha (Tabel 5.1). Persoalannya sekarang, petani penerima bagi hasil umumnya berada dalam posisi lemah karena tidak ada jaminan bahwa mereka dapat mengusahakan lahan dalam kurun waktu tertentu, semuanya tergantung bagaimana kebaikan pemilik lahan dan tidak ada perjanjian tertulis yang lebih mengikat. Selain itu karena jumlah petani dalam kategori ini dominan jumlahnya, maka posisi tawar mereka dengan pemilik lahan umumnya lemah.

**Tabel 16. Pola konsolidasi lahan oleh petani di Jawa Barat dirinci berdasarkan luas lahan (hektar) yang dikuasai , tahun 2004.**

Karakteristik Petani	Konsolidasi pengusahaan lahan melalui :		
	Bagi hasil (%)	Sewa (%)	Gadai (%)
Luas lahan awal yang dimiliki oleh petani (hektar)			
- tidak berlahan	36.8	16.1	15.4
- 0.10– 0.49	21.1	6.4	7.7
- 0.5 – 0.99	28.1	22.6	17.9
- 1.00 – 2.00	5.3	19.4	33.3
- > 2.00	8.8	35.5	25.6
<b>Persentase penghasilan petani dari usahatani padi.</b>	<b>36.8</b>	<b>20.5</b>	<b>16.1</b>

Sumber: Jamal (2004)

Dari aspek ekonomi, hasil penelitian Jamal (2004), menunjukkan bahwa efisiensi usahatani padi tidak berbeda nyata pada berbagai sistem penguasaan lahan yang berbeda (sewa, bagi hasil dan gadai). Faktor yang banyak mempengaruhi efisiensi usahatani adalah jumlah persil yang dimiliki petani dan jumlah sumber penghasilannya. Semakin banyak jumlah persil lahan yang dimiliki petani ada kecenderungan semakin tidak efisien usaha tani tersebut, terutama karena fragmentasi fisik hamparan. Sementara itu pada petani yang jumlah sumber penghasilannya sedikit, atau petani berkonsentrasi pada usahatani padi saja misalnya, maka efisiensi usahatannya juga semakin tinggi. Hal ini mengindikasikan bahwa upaya konsolidasi lahan, terutama yang dapat dilakukan pada areal yang sama dan berdekatan dan menjadi mata pencaharian utama petani, akan makin meningkatkan efisiensi usaha tani.

Bila dilihat *factor payment* dari input yang digunakan, termasuk lahan dan curahan waktu penggarap (Tabel 17), terlihat bahwa rata-rata bagian penggarap untuk bagi hasil relatif lebih baik dibandingkan sewa. Pada sistem sewa penggarap menanggung biaya untuk lahan relatif lebih tinggi dibandingkan sistem lainnya. Pada

sistem gadai, penerima gadai cenderung menikmati bagian hasil yang lebih baik, karena petani yang menggadaikan lahan umumnya adalah petani yang terdesak untuk mendapatkan uang tunai dan posisinya sangat lemah dalam proses transaksi.

Dari gambaran di atas, terlihat bahwa salah satu upaya yang dapat dilakukan dalam memperbaiki penguasaan lahan di pedesaan, terutama pada petani berlahan sempit dan tak berlahan, adalah melalui penyempurnaan sistem bagi hasil. Penyempurnaan yang dibutuhkan adalah dalam kepastian lamanya waktu garap bagi penggarap dan bila jumlah persil yang digarap itu lebih dari satu, maka kemungkinan bagi penggarap untuk mendapatkan lahan garapan pada hamparan yang sama dan dengan luasan minimal tertentu layak untuk diupayakan. Secara umum pola ini diharapkan dapat menginisiasi pola konsolidasi lahan lanjutan sebagaimana yang dikonsepsikan dalam *coorporate farming* misalnya, tapi tentunya bukan dalam arti menghilangkan kepastian batas kepemilikan lahan petani.

**Table 17. Factor payments and factor shares per hektar dalam usahatani padi pada berbagai sistem penguasaan lahan di Jawa Barat, 2004**

INPUT	Bagi hasil		Sewa		Gadai	
	Factor Payment	Factor share	Factor Payment	Factor share	Factor Payment	Factor share
Biaya Transaksi	22	0.4	124	2.2	142	2.4
Benih dan lainnya <sup>c</sup>	745	13.2	840	14.8	923	15.6
Tenaga kerja	1429	25.3	1355	23.9	1531	25.8
Kapital <sup>d</sup>	281	5.0	314	5.5	312	5.3
Lahan	2016	35.7	2166	38.2	1345	22.7
Lainnya <sup>e</sup>	35	0.6	60	1.0	24	0.4
Bagian untuk Penggarap	1127	19.9	806	14.2	1651	27.8
<b>Total output/hektare (kg)</b>	<b>5,654</b>		<b>5,666</b>		<b>5,928</b>	

<sup>a</sup> Factor payment dikonversi dari nilai input dalam rupiah kedalam satuan fisik output, dalam hal ini padi.

<sup>b</sup> Factor share: % factor payment pada setiap input dari total padi yang dihasilkan petani.

<sup>c</sup> = benih, pupuk, herbisida dan pestisida.

<sup>d</sup> = Sewa alat, mesin dan bunga pinjaman uang.

<sup>e</sup> = biaya irigasi dan pajak

Konsolidasi lahan dalam satu hamparan tidak saja akan memudahkan dalam pengelolaannya, tetapi juga akan membuka berbagai kemungkinan pengembangan kegiatan pendukung, seperti pengembangan usahatani terpadu dengan ternak, dan lainnya. Upaya ini diharapkan dapat membuka peluang usaha baru dan peluang kerja baru bagi penduduk pedesaan.



### 5.1.2. Instrumen Ekonomi

Adalah fakta bahwa surplus ekonomi (*land rent*) dari pemanfaatan lahan untuk aktivitas pertanian adalah lebih rendah – dan selalu cenderung lebih rendah – dari aktivitas non pertanian. Oleh karena itu, jika mekanisme alokasi pemanfaatan lahan diserahkan pada mekanisme pasar maka sangat sulit (hampir mustahil) untuk membatasi kecenderungan alih fungsi lahan sawah. Berdasarkan argumen itulah maka instrumen ekonomi diletakkan sebagai *second order condition*, sedangkan instrumen hukum merupakan *first order condition*.

Sebagai bagian integral dari strategi pengendalian alih fungsi lahan sawah, peranan instrumen ekonomi adalah:

- (1) Menciptakan insentif agar pemilik lahan sawah tetap mempertahankan fungsi lahan sawahnya sebagai lahan usahatani.
- (2) Menciptakan kondisi disinsentif bagi pihak-pihak lain yang ingin mengalih fungsikan lahan sawah ke penggunaan lain.
- (3) Kombinasi dari kedua hal tersebut di atas.

Menurut efek yang ditimbulkannya, instrumen ekonomi yang ditujukan untuk menciptakan insentif bagi petani terdiri dari dua macam: (a) langsung, dan (b) tidak langsung. Instrumen ekonomi yang efeknya langsung antara lain adalah: (1) kebijakan harga, (2) asuransi pertanian, dan (3) keringanan pajak lahan sawah. Sedangkan yang tidak langsung terdiri atas: (1) rehabilitasi/pengembangan infrastruktur, dan (2) bantuan teknis pengembangan teknologi.

Instrumen ekonomi yang diarahkan untuk menciptakan suasana tidak kondusif (disinsentif) bagi pihak-pihak yang ingin mengalih fungsikan lahan sawah ditempuh melalui pengenaan biaya sebagai kompensasi terhadap kerugian akibat hilangnya manfaat dari sifat multi fungsi lahan sawah. Dengan pendekatan ini diharapkan kecenderungan untuk mengalihfungsikan lahan sawah dapat ditekan.

Insentif ekonomi bagi petani sangat dibutuhkan didasarkan atas fakta bahwa sampai saat ini pendapatan yang diperoleh petani dari usahatani lahan sawah memang masih rendah. Pada tahun ini, rata-rata pendapatan dari usahatani padi di lahan sawah beririgasi teknis pada MT I adalah berkisar antara 4,5 – 5,5 juta rupiah per hektar, sedangkan pada MT II adalah berkisar antara 4,2 – 5,7 juta rupiah/hektar. Rentang pendapatan MT II yang lebih lebar tersebut terkait dengan variabilitas harga (masukan dan harga keluaran) dan produktivitas usahatani yang lebih tinggi.

Gambaran di atas adalah bagi petani yang status lahan garapan adalah milik. Sedangkan bagi petani yang status garapannya bukan milik maka pendapatannya lebih rendah lagi karena sebagian dari keuntungan tersebut harus dikurangi dengan biaya sewa lahan (jika status garapan sewa) ataupun dialokasikan untuk bagian hasil pemilik lahan (jika status garapannya bagi hasil). Ini dapat disimak misalnya dari hasil penelitian intensif yang dilakukan di salah satu wilayah pesawahan paling maju di Indonesia yakni di sistem irigasi teknis DAS Brantas, Jawa Timur sebagaimana dilaporkan dalam Sumaryanto *et al* (2003).

Pada petani dengan status garapan milik, total penerimaan dari usahatani padi pada MT I (1999/2000), MT II (2000), dan MT III (2000) masing-masing adalah Rp. 5,48 juta, Rp. 5,42 juta, dan Rp. 5,3 juta per hektar. Total biaya tunai yang dikeluarkan

masing-masing adalah Rp. 2,74 juta, Rp. 2,55 juta, dan Rp. 2,99 juta per hektar. Oleh karena itu, keuntungan (atas biaya tunai) untuk masing-masing musim tanam tersebut adalah sekitar Rp. 2,74 juta, Rp. 2,55 juta, dan Rp. 2,31 juta per hektar.

Pada petani yang status garapannya sewa, total penerimaan untuk MT I dan MT II masing-masing adalah sekitar Rp. 5,37 juta dan Rp.5,36 juta; sedangkan keuntungan atas biaya tunai pada MT I (1999/2000) dan MT II (2000) masing-masing adalah Rp. 1,04 juta dan Rp. 987 ribu per hektar. Keuntungan usahatani padi yang dinikmati petani penyakap (bagi hasil) pada MT I dan MT II masing-masing adalah Rp. 1, 15 juta dan Rp. 1, 35 juta per hektar.

Angka-angka di atas adalah keuntungan usahatani per hektar dan itu berbeda dengan pendapatan rumah tangga. Apa yang dihadapi dan diterima oleh petani bukanlah struktur ongkos dan pendapatan per hektar tetapi untuk luas garapan yang dikuasainya.

Rata-rata luas garapan per musim untuk petani pemilik penggarap, petani penyewa, dan petani penyakap tersebut di atas masing-masing adalah 0,28; 0,29 dan 0,36 hektar per musim. Jadi, secara umum dapat disimpulkan bahwa rata-rata pendapatan rumah tangga petani yang diperoleh dari usahatani padi adalah sekitar Rp. 300-400 ribu/musim atau sekitar Rp. 80.000./bulan dari keuntungan tunai sebagaimana dibahas di atas.

#### **5.1.2.1. Kebijakan Harga: Subsidi Input dan Output**

Kebijakan harga (baca: subsidi) dapat berupa subsidi input, subsidi harga output, maupun kombinasi dari keduanya. Salah satu prinsip yang harus selalu dipegang adalah bahwa subsidi pada hakekatnya adalah kebijakan distortif yang membutuhkan dukungan anggaran pemerintah dan potensial menimbulkan inefisiensi ekonomi. Oleh karena itu subsidi menjadi layak secara ekonomi jika terkait dengan upaya untuk mengoreksi pasar yang distortif agar menjadi lebih fair. Secara umum subsidi menjadi lebih relevan apabila dikaitkan dengan upaya untuk mendorong petani mengadopsi teknologi baru atau mendorong optimalisasi aplikasi input. Kredit bersubsidi dapat dianjurkan dalam kondisi dimana kendala yang dihadapi petani dalam permodalan sulit dipecahkan melalui pasar perkreditan formal yang telah ada. Dengan kata lain, dilihat dari pertimbangan ekonomi maka kebijakan subsidi harus diusahakan seminimal mungkin, atau terbatas pada upaya untuk mengoreksi kegagalan pasar dan atau ketidakberdayaan petani, atau jika dikaitkan dengan upaya-upaya sistematis yang ditujukan untuk mempertahankan nilai multifungsi dari sumberdaya yang melibatkan dimensi-dimensi lingkungan.

Kelayakan subsidi mencakup dimensi teknis maupun ekonomi. Kelayakan teknis berkenaan dengan masalah kelancaran pelaksanaan dalam implementasi kebijakan. Salah satu prasyarat teknis dari kebijakan subsidi input adalah *excludeability*: input bersubsidi harus dapat dipisahkan dari input tidak bersubsidi. Salah satu cara adalah melalui pelabelan. Dalam konteks ini, *excludeability* lebih mudah diwujudkan pada jenis input dimana petani tidak dapat menghasilkan sendiri; misalnya pupuk. Untuk benih maka yang dilakukan dengan baik adalah terbatas untuk benih hibrida.

Secara teoritis maupun empiris, subsidi input relatif lebih mudah dilaksanakan dari pada subsidi output. Justifikasinya adalah:

- (a) Insentif input lebih kondusif untuk mengakselerasi adopsi teknologi dalam rangka peningkatan produktivitas;
- (b) Subsidi input relatif lebih mudah dikelola daripada subsidi output karena: (i) volume input lebih sedikit dari output, (ii) pasar input cenderung oligopoli, sedangkan pasar output cenderung oligopsoni, (iii) biaya untuk subsidi input relatif lebih rendah daripada subsidi output.
- (c) Jika pengelolaannya menggunakan prinsip bergaransi dan profesional maka penjaminan harga lebih mudah diwujudkan.
- (d) Sebagian besar petani menghadapi kendala biaya produksi sehingga untuk meminimisasi biaya subsidi input relatif lebih diharapkan oleh petani daripada subsidi output.

Sebelum menetapkan jenis subsidi yang akan dijadikan instrumen kebijakan, terlebih dahulu perlu dikenali elemen-elemen kritis dari masing-masing jenis subsidi tersebut. Berikut ini disajikan secara ringkas elemen-elemen kritis dari subsidi input maupun subsidi output.

Elemen-elemen kritis dalam rancang bangun subsidi input usahatani adalah:

- (a) Penetapan harga patokan untuk input bersubsidi. Hal ini merupakan kunci untuk menghitung besaran subsidi. Ada tiga opsi acuan yang dapat dipilih: (i) harga pokok produksi, (ii) harga paritas internasional, dan (iii) subsidi harga bahan baku bagi produsen. Opsi (i) dan (ii) sangat ditentukan oleh akurasi data tentang ongkos produksi input; dan secara empiris hal itu akan lebih mudah diperoleh jika produsennya adalah BUMN.
- (b) Penetapan volume penyaluran input bersubsidi. Volume input bersubsidi hanya dapat diketahui jika sistem penyalurannya tertutup sehingga volume penyaluran yang dilaporkan produsen (penyalur) dapat diidentifikasi melalui laporan penggunaan oleh petani. Sistem tertutup merupakan pola penyaluran input bersubsidi yang disarankan diadopsi oleh pemerintah.
- (c) Margin harga vertikal. Margin harga vertikal adalah selisih harga antara dua simpul rantai pasok, yang biasanya merupakan selisih antara HET (harga pengecer) dengan harga di tingkat distributor, selisih harga di tingkat distributor dan tingkat gudang produsen. Margin harga harus cukup untuk menutup ongkos penyimpanan, transportasi, dan laba normal pedagang; akan tetapi tidak boleh terlalu besar sehingga mendorong berkembangnya pemburu rente.
- (d) Disparitas harga input bersubsidi dan harga internasional. Perpaduan harga input bersubsidi dan harga internasional yang cukup besar akan mendorong ekspor ilegal sehingga mengakibatkan kelangkaan pasokan input domestik. Jadi, subsidi harga input tidak boleh terlalu besar sehingga merangsang ekspor ilegal.
- (e) Disparitas harga input bersubsidi vs non subsidi. Penyekatan pasar input bersubsidi vs non subsidi sulit dilakukan secara sempurna. Disparitas yang terlampaui besar akan mendorong perembesan input bersubsidi ke luar wilayah bersubsidi melalui penyaluran ilegal.

Sedangkan elemen-elemen kritis dalam rancang bangun kebijakan dukungan harga output (misal gabah dan gula) adalah:

- (a) Disparitas harga domestik dan internasional. Disparitas jangan terlalu tinggi agar tidak mendorong terjadinya penyelundupan.

- (b) Tarif impor sepadan. Tarif impor merupakan instrumen penunjang kebijakan dukungan harga. Tarif impor harus cukup memadai agar harga acuan impor lebih rendah dari harga dasar. Tarif impor yang terlalu rendah akan menyebabkan harga dasar tidak efektif.
- (c) Kesepadanan antar harga output. Perlu diatur untuk mencegah inkonsistensi kebijakan. Sebagai ilustrasi, harga dasar gula yang terlalu tinggi dari harga dasar gabah maka akan menurunkan efektivitas kebijakan harga gabah.

Sesuai dengan kondisi yang dihadapi petani, selama ini subsidi input terutama diperuntukkan pada pupuk dan benih. Dalam konteks ini agar kebijakan yang diluncurkan lebih efektif perlu mempertimbangkan beberapa temuan empiris berikut.

Hasil kajian PSE KP terhadap kinerja subsidi pupuk pada era pasar bebas (sekarang ini) menunjukkan bahwa (Sudaryanto, et al., 2005) : (a) Konstruksi kebijakan menimbulkan dualisme pasar dan rawan terhadap penyimpangan; (b) Terjadinya ekspor ilegal karena harga di pasar dunia lebih menarik; (c) Pengalihan atau pencabutan subsidi pupuk berpotensi menimbulkan lonjakan harga pupuk domestik; (d) Peluang terjadinya kelangkaan pasokan cukup besar akibat lemahnya manajemen; (e) Subsidi input lebih mudah dibandingkan subsidi harga output; (f) Kebijakan subsidi pupuk dinilai kurang efektif, dan disarankan agar subsidi pupuk dikembalikan lagi kepada petani

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa kebijakan subsidi pupuk di era pasar bebas ini ternyata tidak efektif. Hal ini didasarkan atas beberapa fakta berikut: (i) harga pupuk di tingkat petani jauh di atas harga HET; dan (ii) pasokan pupuk di tingkat petani seringkali langka karena konsekuensi dari dualisme pasar, ekspor pupuk, dan keterbatasan penyaluran oleh pabrik pupuk (Simatupang, 2004).

Dalam konteks subsidi benih, perlu pula mempertimbangkan bahwa pada saat ini diperkirakan penggunaan benih varietas unggul bermutu di tingkat petani untuk padi, jagung, dan kedele masing-masing adalah sekitar 39%, 20%, dan 15% (PSE-KP, 2005). Hal ini disebabkan petani dapat menghasilkan sendiri benih tersebut dengan kualitas yang perbedaannya tidak terlalu signifikan.

Setiap kebijakan membutuhkan ongkos. Ongkos yang ditimbulkan oleh kebijakan subsidi akan semakin besar jika rancangannya tidak tepat. Ongkos kebijakan mencakup ongkos kesalahan rancang bangun kebijakan dan ongkos murni kebijakan.

#### **5.1.2.2. Rehabilitasi/Penyempurnaan Sarana dan Prasarana**

Rehabilitasi dan atau penyempurnaan sarana dan prasarana mencakup irigasi, jalan usahatani, ketersediaan alat pengolahan tanah mekanis dan pompa irigasi, akses petani terhadap lembaga perkreditan, dan kinerja pemasaran input dan output. Sudah barang tentu tidak semua komponen infrastruktur tersebut harus diterapkan di semua lokasi sasaran pengendalian alih fungsi lahan sawah; tergantung komponen mana yang paling diperlukan.

### 5.1.2.2.1. Perbaikan Prasarana Irigasi

Perbaikan kinerja jaringan irigasi dapat digunakan sebagai instrumen yang efektif. Secara historis, pengembangan prasarana berkontribusi besar dalam mendukung keberhasilan peningkatan produksi padi. Sebagai ilustrasi, kontribusi irigasi terhadap laju kenaikan produksi padi di Indonesia selama kurun waktu 1972 – 1981 adalah sekitar 16,5 %. Bersama-sama dengan faktor-faktor input utama (varietas unggul, pupuk buatan, pestisida) secara simultan kontribusinya mencapai 75 % (World Bank, 1982). Mungkin kondisi pada saat ini berbeda, namun diperkirakan tidak mengalami perubahan yang mendasar. Rosegrant dan Svendsen (1993), Gleick (2000), dan Johanson (2000) menyatakan kontribusi irigasi dalam peningkatan produksi pangan di sebagian besar negara berkembang dalam tiga dasawarsa terakhir sangat nyata dan tak tersubstitusi oleh faktor lain.

Implikasi penting dari kondisi tersebut adalah bahwa keberlanjutan pertumbuhan produksi pangan (padi) sangat ditentukan oleh keberlanjutan kinerja jaringan irigasi yang baik. Elastisitas produksi padi terhadap luas baku sawah irigasi (teknis + semi teknis) adalah 1,08 % (Sumaryanto et al, 2002). Artinya, untuk setiap peningkatan luas baku sawah beririgasi teknis & semi teknis sebesar 1 %, maka produksi padi meningkat 1,08 %.

Salah satu kendala terpenting dalam memacu pertumbuhan produksi padi adalah turunnya kapasitas lahan. Salah satu sebab dari turunnya kapasitas lahan, dan penyebabnya adalah penurunan kualitas irigasi (Simatupang, 2000). Penurunan kualitas irigasi tersebut merupakan akibat dari degradasi kinerja irigasi (Arif, 1996, Sumaryanto dkk, 2006).

Secara empiris sistem usahatani padi di wilayah tropika untuk setiap kilogram padi yang dipanen, rata-rata menghabiskan air 1900 – 5000 liter (Pimentel et al, 1997; Tuong dan Bhuiyan, 1994). Usahatani kentang, gandum ataupun jagung dimana untuk per kilogram produk yang dipanen hanya menghabiskan air masing-masing 500 – 1500, 900 – 2000, dan 1000 – 1800 liter. Tingginya konsumsi air untuk usahatani padi itu terkait dengan fakta bahwa padi tumbuh lebih baik dan lebih produktif jika ditanam di lahan tergenang daripada di tanah kering (Bhuiyan et al, 1998).

Terkait dengan kualitas lahan sawah pada saat ini luas lahan sawah yang kinerja irigasinya menurun mencapai sekitar 22 % (Deptan). Sebagian besar disebabkan oleh terjadinya kerusakan jaringan irigasi, dari tingkat kerusakan ringan – berat. Di level tertier (yang merupakan tanggung jawab petani), penyebab utama kerusakan jaringan irigasi itu terkait dengan: (1) kegagalan mengembangkan kelembagaan pengelolaan irigasi partisipatif, (2) kemampuan swadaya petani untuk membiayai operasi dan pemeliharaan (OP) irigasi sangat terbatas sehingga kinerja perbaikan jaringan irigasi di level tertier yang mengalami kerusakan seringkali tidak dilakukan. Sementara itu, pada level primer dan sekunder, masalah utama yang dihadapi adalah sangat rendahnya alokasi anggaran untuk OP irigasi yang disediakan pemerintah sehingga sebagian besar (60 – 80 %) hanya cukup untuk membayar gaji pegawai dan biaya administrasi sehingga alokasi untuk pemeliharaan prasarana hanya mencapai sekitar 15 – 40 % (Syarif, 2002).

Berpijak pada faktor penyebab terjadinya degradasi kinerja irigasi maka upaya optimalisasi kinerja jaringan irigasi dapat ditempuh melalui:

- (a) Modifikasi (penyempurnaan) disain jaringan irigasi, yang disebabkan oleh beberapa faktor yaitu : (i) lemahnya kontrol pelaksanaan pembangunan irigasi, (ii) kegagalan mempertemukan pola pikir perencana pembangunan fisik prasarana dengan pola pikir petani, dan (iii) kombinasi dari (i) dan (ii).
- (b) Rehabilitasi jaringan irigasi, adanya pintu air yang rusak dan kurang berfungsi, saluran-saluran irigasi yang bocor atau penuh dengan endapan, serta saluran pembuang yang penuh dengan gulma. Rehabilitasi jaringan irigasi ini sesuai Undang-undang Sumber Daya Alam (SDA) berada di tangan petani, namun dalam jangka pendek tampaknya sulit diwujudkan, sehingga pemerintah masih harus mensubsidi anggarannya. Pola penyediaan dan subsidi dapat ditempuh dengan metode : (i) proporsionalitas; artinya semakin parah tingkat kerusakannya sehingga semakin besar biaya yang dibutuhkan, dan proporsi subsidi pemerintah harus semakin besar, (ii) biaya tenaga kerja rehabilitasi irigasi menjadi tanggung jawab petani pengguna air irigasi, (iii) pola pengerjaannya model padat karya, dan (iv) harus tepat lokasi sasaran.
- (c) Perbaiki sistem operasi dan pemeliharaan (OP) irigasi. Sampai saat ini kapabilitas P3A dalam OP irigasi masih rendah, karena sedikitnya P3A yang mampu mengembangkan aksi kolektif dalam pemeliharaan jaringan irigasi, yang dipengaruhi oleh menurunnya perhatian petani terhadap peran irigasi, seiring dengan merosotnya proporsi pendapatan usahatani lahan sawah terhadap pendapatan rumah tangga petani.

#### **5.1.2.2.2. Rehabilitasi Jalan Usahatani**

Pada umumnya posisi tawar petani dalam pasar input maupun output pertanian rendah. Terkait dengan struktur pertanian di Indonesia yang bercirikan pada skala perusahaan yang kecil dan tidak terkonsolidasi, maka struktur pasar input usahatani pada umumnya oligopoli, sedangkan pasar output adalah oligopsoni. Hal itu menyebabkan petani menghadapi harga input yang cenderung lebih tinggi dari yang seharusnya, sedangkan di pasar output menerima harga yang lebih rendah dari semestinya.

Perbedaan harga (antara positif vs normatif) berbanding terbalik dengan efisiensi pemasaran. Artinya, di pasar input petani harus membayar lebih mahal karena sistem pemasaran yang tidak efisien, sedangkan di pasar output petani akan menerima harga jual produk pertanian yang semakin rendah. Salah satu komponen utama dari biaya pemasaran tersebut adalah biaya angkut per unit produk yang dijual petani yang pada umumnya relatif tinggi karena kualitas jalan usahatani yang kurang baik. Jalan usahatani yang dapat dilalui kendaraan angkut roda empat hanya sebesar sepertiga dari hamparan persawahan. Selebihnya adalah jalan tanah yang hanya mampu dilewati oleh kendaraan roda dua (ojek).

Secara empiris buruknya kualitas jalan usahatani disebabkan oleh: (i) rendahnya kualitas sejak awal pembangunan; (ii) pemeliharaan kurang baik; (iii) penggunaannya sering melebihi kapasitas dan; (iv) rehabilitasinya termasuk prioritas rendah.

Sejak era reformasi, ada kecenderungan bahwa pemerintah daerah cenderung kurang memperhatikan fungsi jalan usahatani, karena tidak potensial untuk menghasilkan PAD. Perbaikan jalan usahatani, terutama agar dapat dilalui kendaraan roda empat sangat diperlukan agar pengangkutan hasil panen padi lebih lancar, sehingga dapat memperbaiki efisiensi pemasaran, dan pada gilirannya akan mengangkat tingkat harga output yang diterima petani.

#### **5.1.2.2.3. Ketersediaan Alat Pengolahan Tanah Mekanis dan Pompa Irigasi**

Salah satu cara untuk meningkatkan pendapatan usahatani di lahan sawah adalah melalui peningkatan intensitas tanam, sebagai salah satu bentuk peningkatan luas garapan secara fungsional. Sesuai dengan kondisi jaringan irigasi dan volume pasokan air irigasi dari sistem irigasi gravitasi yang ada pada saat ini maka peningkatan intensitas tanam membutuhkan dukungan ketersediaan alat pengolahan tanah dan pompa irigasi yang memadai.

Secara teoritis, jika ketersediaan irigasinya memadai maka potensi intensitas tanam lahan sawah adalah sekitar 3, artinya, dalam satu tahun petani dapat mengusahakan tanaman 3 kali. Secara empiris cukup banyak petani yang berhasil menerapkannya; bahkan di beberapa lokasi di Nganjuk dan Kediri sekitar 8 % petani berhasil meningkatkan intensitas tanamnya menjadi 3,5 atau bahkan 4. Hal ini dapat dilakukan oleh para petani yang pada MT I menanam padi, kemudian pada MT II dan MT III petani tersebut mengusahakan komoditas palawija/sayuran yang berumur pendek (kacang panjang, mentimun, bawang merah, dan sebagainya) dengan pola tumpang gilir.

Untuk lingkup hamparan yang luas, kendala peningkatan intensitas tanam pada umumnya terletak pada keterbatasan peralatan mekanis untuk pengolahan tanah. Beberapa kasus di lapangan menunjukkan bahwa sebagian petani terpaksa menunda jadwal tanam padi pada MT I dan atau MT II karena pengolahan tanahnya terlambat akibat keterbatasan traktor sehingga harus menunggu giliran yang berimplikasi pada keterlambatan waktu tanam dan kurang kondusif untuk meningkatkan efisiensi penggunaan air irigasi.

Kendala lain dari peningkatan intensitas tanam adalah kelangkaan air irigasi karena musim kemarau. Ketersediaan pompa irigasi dapat digunakan untuk mengatasi hal ini meskipun hanya untuk sebagian hamparan sawah. Fakta di daerah (Kediri, Nganjuk, Jombang, Banyumas, Klaten, Sleman, Bantul, Indramayu dan Wajo) cukup banyak petani yang dapat menggunakan pompa untuk memanfaatkan air tanah dangkal, sungai dan situ-situ untuk meningkatkan intensitas tanam.

#### **5.1.2.2.4. Peningkatan Akses Petani Terhadap Lembaga Perkreditan**

Sebagian besar petani padi di Indonesia adalah petani miskin, maka kemampuan petani untuk membiayai usahatannya secara swadana pada umumnya rendah. Sebagai ilustrasi, di daerah pesawahan irigasi teknis DAS Brantas proporsi rumah tangga petani yang kemampuan permodalannya rendah (pendapatan per kapita < pengeluaran per kapita) adalah sekitar 65 %; sedangkan yang kemampuan permodalannya tinggi (pendapatan per kapita > 1.5 pengeluaran per kapita) adalah

sekitar 21 % (Sumaryanto, 2006). Dengan tingkat kemiskinan ini maka akses petani terhadap lembaga perkreditan formal (bank-bank umum) juga sangat rendah, dan untuk jangka pendek sangat kecil perubahan yang dapat dilakukan. Persoalannya bukan hanya terletak pada kesulitan petani untuk memenuhi persyaratan agunan, tetapi terkait pula lebarnya perbedaan antara persyaratan yang diterapkan oleh lembaga perkreditan formal dengan karakteristik usahatani/petani. Terlepas dari beberapa kelemahan yang ada, secara historis telah terbukti bahwa Kredit Usahatani (KUT) ikut berkontribusi penting dalam peningkatan produksi padi. Penyaluran KUT dalam bentuk paket sarana produksi ternyata sangat efektif untuk mendorong aplikasi teknologi sehingga produktivitas usahatani padi meningkat. Berpijak pada fakta-fakta tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa peningkatan akses petani terhadap lembaga perkreditan sangat potensial sebagai insentif kepada petani agar termotivasi untuk mempertahankan lahan sawahnya dari ancaman konversi.

Skema kredit yang diperkirakan cocok adalah KUT yang dimodifikasi. Justifikasinya adalah: (1) Indonesia telah mempunyai pengalaman dengan skema ini, (2) secara empiris berbagai kelemahan yang selama ini ada pada KUT sebenarnya terletak pada aspek manajemen di lapangan, bukan pada kebijakan, (3) KUT efektif untuk menunjang aplikasi teknologi yang pro produktivitas. Modifikasi yang diusulkan adalah penerapan basis hamparan sebagai instrumen untuk meningkatkan motivasi petani mempertahankan eksistensi lahan sawah. Artinya semua petani sawah di lokasi/hamparan sasaran berhak memperoleh layanan KUT, sehingga tidak ada persyaratan bahwa petani yang bersangkutan adalah petani miskin (garapan dua hektar ke bawah). Dasar pertimbangannya adalah bahwa sebagai instrumen kebijakan untuk mendorong petani mempertahankan eksistensi lahan sawah maka perbedaan perlakuan antara petani miskin dan tidak miskin adalah tidak relevan. Selain itu, secara empiris jumlah petani padi yang luas garapannya di atas dua hektar juga relatif kecil.

#### **5.1.2.2.5. Infrastruktur penunjang kinerja pemasaran input dan output**

Dibandingkan dengan komoditas lainnya, kinerja pemasaran input dan output agribisnis padi termasuk paling berkembang, meskipun secara empiris masih banyak petani yang mengalami kesulitan memperoleh input (terutama pupuk) tepat waktu. Di sisi output keluhan tentang jatuhnya harga gabah masih sering terdengar. Fenomena ini menunjukkan bahwa di lapangan masih diperlukan adanya perbaikan kinerja pemasaran.

Sejak era reformasi, kinerja pemasaran input masih sering diwarnai oleh terjadinya kelangkaan pupuk, terutama menjelang MT I. Hal ini terkait dengan maraknya praktek-praktek spekulasi yang dilakukan oleh pengecer pupuk sebagai implikasi dari menurunnya tingkat kepastian harga dan volume pasokan pupuk bersubsidi. Perembesan pupuk subsidi ke luar wilayah sasaran terjadi sebagai akibat diskriminasi harga. Praktek spekulasi di pasar input dapat dibatasi dengan dua cara secara simultan yaitu: (1) menghilangkan diskriminasi harga, dan (2) menyempurnakan sistem kelembagaan distribusi sarana produksi pertanian. Implikasi dari eliminasi diskriminasi harga adalah membengkaknya anggaran yang harus disediakan untuk subsidi. Hal ini dapat diatasi dengan cara menekan tingkat subsidi, yang dapat menyebabkan tingkat insentif finansial yang diterima petani menjadi lebih rendah. Penyempurnaan sistem distribusi sarana produksi pertanian dapat ditempuh melalui revitalisasi lembaga perkoperasian. Jika sejak semula lembaga koperasi di lokasi tersebut sulit dikembangkan maka dapat ditempuh melalui pengembangan sistem



pemasaran kelompok. Di beberapa wilayah di Jawa Timur, praktek usaha kelompok dalam pengadaan input menunjukkan kinerja yang cukup baik. Akan lebih mudah bagi petani yang tergabung dalam kelompok tersebut untuk mengatasi kelangkaan pupuk atau memperoleh tingkat harga yang wajar ketika terjadi kenaikan harga pupuk.

Di pasar output, sejak status BULOG berubah maka kemampuan lembaga ini dalam pengadaan gabah untuk stok nasional cenderung melemah. Hal ini menyebabkan pengamanan harga pembelian pemerintah (HPP) tidak efektif sehingga harga yang diterima petani lebih rendah dari HPP, terutama di kawasan yang aksesibilitas petani terhadap HPP rendah. Terkait dengan fenomena itu, perbaikan kinerja di pasar output dapat ditempuh melalui revitalisasi peran BULOG dengan memperbaiki daya serap BULOG terhadap gabah. Untuk menghindari jatuhnya harga gabah dapat ditempuh dengan cara menegatkan pengawasan terhadap kepabeanaan agar impor beras ilegal dapat dieliminasi atau diminimalkan. Di tingkat petani, upaya memperbaiki kinerja pemasaran output dapat ditempuh melalui minimalisasi praktek-praktek penjualan serempak dan sistem tebasan. Hal ini dapat dilakukan dengan mengkondisikan agar petani menjual gabahnya dalam bentuk kering giling dengan sistem kelompok. Sudah barang tentu untuk mendukung terwujudnya sistem seperti itu diperlukan adanya fasilitas lantai jemur dan bahkan kredit yang ditujukan untuk menutup kebutuhan mendesak yang dialami petani yang menjadi penyebab petani menjual segera dalam bentuk gabah kering panen.

### **5.1.2.3. Bantuan Teknis Pengembangan Teknologi**

#### **5.1.2.3.1. Teknologi Usahatani**

Dengan asumsi harga-harga input dan output usahatani tetap (*given*) maka sumber peningkatan pendapatan usahatani adalah peningkatan produktivitas usahatani dan menekan kehilangan hasil serta peningkatan mutu produk. Peningkatan produktivitas dan perbaikan mutu produk dapat ditempuh melalui aplikasi teknologi yang kondusif untuk mengoptimalkan pertumbuhan vegetatif dan generatif tanaman; sedangkan minimalisasi kehilangan hasil dan perbaikan kualitas produk membutuhkan aplikasi teknologi panen dan pasca panen yang lebih baik. Keberhasilan dari upaya minimalisasi tingkat kehilangan hasil juga harus dimulai sejak teknologi pra panen. Sebagai contoh, jika aplikasi teknologi pra panen kurang baik misalnya dosis pemupukan P dan K sangat kurang maka gabah kurang bernas sehingga mudah rontok, dan memiliki prosentase butir kapur dan butir hijau tinggi yang berakibat kehilangan hasil yang tinggi.

Peningkatan produktivitas dan kualitas dapat dilakukan pula melalui aplikasi benih/bibit bermutu tinggi dan penciptaan lingkungan tumbuh tanaman yang optimal secara simultan. Benih yang bermutu tinggi adalah yang memiliki viabilitas (kemampuan tumbuh) yang tinggi dan secara potensial berdaya hasil tinggi atau dikenal dengan istilah benih varietas unggul. Varietas seperti itu diperoleh dari pemuliaan tanaman (*breeding*) yang selanjutnya dikembangkan oleh industri benih.

Secara agronomi, benih unggul lebih responsif terhadap kondisi lingkungan tumbuh tanaman. Faktor-faktor lingkungan yang menentukan pertumbuhan vegetatif dan generatif tanaman yang terpenting adalah: ketersediaan air, ketersediaan unsur hara, kondisi iklim, dan organisme pengganggu (hama, penyakit, gulma). Perbaikan teknologi budidaya tanaman secara lengkap adalah (i) aplikasi pengolahan tanah yang baik; (ii) aplikasi benih unggul dan pengaturan jarak tanam yang baik; (iii) pengairan yang baik (waktu, cara, kuantitas, kualitas); (iv) pemupukan yang tepat (jumlah, komposisi, cara dan waktu pemberian); (v) pengendalian hama, penyakit, dan minimalisasi gulma; (vi) cara panen dan pasca panen yang tepat.

Berdasarkan hasil pengamatan empiris para peneliti Badan Litbang Pertanian dalam sepuluh tahun terakhir ini telah terjadi kemandekan (*levelling off*) dalam produktivitas. Hal ini terkait dengan sindroma over-intensifikasi sebagai akibat dari dosis pemupukan yang cenderung melebihi kebutuhan optimal (Adiningsih, 1997). Fenomena menurunnya efek pemupukan tersebut terkait dengan turunnya kesuburan fisik dan kimia tanah sebagai akibat dari (i) makin sedikitnya aplikasi pupuk yang berasal dari bahan organik; (ii) intensitas tanam yang tinggi dan atau (iii) kombinasi dari kedua hal di atas.

Meskipun lahan sawah didisain untuk mengusahakan tanaman padi akan tetapi peluang untuk meningkatkan pendapatan petani justru akan lebih besar jika petani melakukan diversifikasi, terutama pada komoditas bernilai ekonomi tinggi. Penelitian empiris di lahan persawahan DAS Brantas menunjukkan bahwa rata-rata pendapatan yang diperoleh dari pola tanam: padi – padi – hortikultur atau padi – jagung hibrida – hortikultur) adalah dua kali lipat daripada pola monokultur padi (padi-padi dan atau padi-padi-padi). Akan tetapi pola monokultur padi 5 % lebih menguntungkan daripada pola diversifikasi dengan komoditas pertanian yang tidak bernilai ekonomi tinggi (Sumaryanto, 2006).

Apakah diversifikasi di lahan sawah dapat mengancam pertumbuhan produksi padi masih perlu pembuktian empiris lebih lanjut. Diduga kuat, diversifikasi tidak akan secara signifikan berdampak negatif terhadap produksi padi. Hal ini dilandasi pemikiran bahwa : (1) diversifikasi ke tanaman lain pada umumnya hanya menguntungkan dilakukan pada MT II dan terutama MT III, (2) dengan diversifikasi ke tanaman yang tepat maka kesuburan fisik dan kimia tanah meningkat, sehingga potensial untuk mendongkrak produktivitas usahatani padi MT I pada tahun berikutnya. Argumentasi ini atas sangat penting sebagai bahan pertimbangan dalam perakitan teknologi yang akan diintroduksikan kepada petani, yang didukung dengan program penelitian dan pengembangan yang sistematis dan konsisten.

#### **5.1.2.3.2. Teknologi Pengolahan Hasil Pertanian**

Dengan pemilikan lahan yang umumnya sangat sempit, sangat sulit bagi petani untuk meningkatkan pendapatan rumah tangganya jika hanya bergantung pada usahatani. Sementara itu secara empiris terbukti bahwa perkembangan sektor non pertanian di pedesaan ternyata jauh lebih lambat daripada pertumbuhan angkatan kerja pedesaan. Sektor-sektor non pertanian yang berkembang pada umumnya jenis-jenis usaha informal yang produktivitasnya rendah. Dengan demikian pengembangan teknologi pengolahan hasil pertanian (agro industri) di pedesaan sangat potensial untuk meningkatkan nilai tambah sehingga kondusif untuk meningkatkan pendapatan petani/

masyarakat pedesaan. Akan tetapi upaya pewujudannya ternyata banyak menghadapi banyak permasalahan. Pertama, pola pasokan bahan mentahnya yang kurang memadai (volume titik impas, kontinuitas dan keseragaman mutu). Kedua, keterbatasan modal. Ketiga, aplikasi teknologi pengolahan hasil pertanian yang rendah sehingga mutu produk kurang sesuai dengan selera konsumen. Keempat, banyaknya praktek-praktek *rent seeking* dalam sistem distribusi. Meskipun kontribusinya harus terpadu dengan aspek-aspek yang lain, perbaikan teknologi pengolahan hasil pertanian dapat meningkatkan dorongan untuk terus menaikkan produktivitas, yang berarti meningkatkan daya saing produk agroindustri di pasar, baik di pasar domestik maupun di pasar internasional.

#### 5.1.2.4. Asuransi Pertanian

Usahatani termasuk aktivitas ekonomi yang paling sering menghadapi risiko dan ketidakpastian yang tinggi. Ketidaksiapan dan/atau ketidakmampuan mengantisipasi risiko dan ketidakpastian itu dapat mengakibatkan terjadinya penurunan produksi yang cukup besar (bahkan mungkin gagal panen) sehingga petani menderita kerugian yang besar. Oleh karena itu antisipasi terhadap risiko dan ketidakpastian harus dipandang sebagai bagian integral dari pengembangan sistem usaha pertanian.

Menghadapi risiko, strategi yang diterapkan antara petani yang satu dengan petani lainnya bervariasi. Pilihannya adalah petani dapat menerapkan satu atau kombinasi dari beberapa strategi berikut:

- (a) Strategi produksi, yaitu diversifikasi usahatani dengan memilih sistem usahatani yang sekuen kegiatannya fleksibel, pembiayaannya fleksibel, dan/atau pengelolaan produksinya fleksibel (Lee et al, 1980; Sakurai, 1997).
- (b) Strategi pemasaran, yaitu dengan (a) menjual hasil panen secara berangsur, (b) memanfaatkan sistem kontrak untuk penjualan produk yang akan dihasilkan (*forward contracting*), ataupun (c) melakukan perjanjian tingkat harga antara petani dengan pembeli tertentu untuk hasil panen yang akan datang (*hedging on the future market*).
- (c) Strategi finansial yaitu (i) melakukan pencadangan dana yang cukup besar, (ii) melakukan investasi pada kegiatan berdaya hasil tinggi, ataupun (iii) membuat proyeksi arus tunai berdasarkan estimasi biaya produksi, harga jual produk, dan produksi yang cukup realistis. Di Indonesia, strategi ini mungkin diterapkan oleh sebagian petani yang termasuk kategori cukup mampu.
- (d) Pemanfaatan kredit informal (Harsh et al, 1981; Sakurai, 1997). Misalnya petani meminjam uang atau barang kebutuhan pokok dari pihak lain (pedagang, pemilik modal perorangan). Di Indonesia strategi ini cukup banyak diterapkan oleh petani yang pendapatannya rumah tangganya rendah.
- (e) Menjadi peserta asuransi pertanian formal untuk menutup sebagian atau semua kerugian yang diperkirakan akan terjadi. Strategi ini banyak ditempuh oleh petani di negara maju, ataupun sebagian petani di negara-negara berkembang. Di Indonesia asuransi pertanian formal belum dikembangkan.

Menyimak perkembangan yang terjadi sejak dua dasawarsa yang lalu, resiko dan ketidakpastian yang dihadapi petani cenderung meningkat dengan ketidakpastian iklim yang terutama pada saat timbulnya banjir dan kekeringan yang semakin sering dan dengan cakupan wilayah yang semakin luas (Badan Litbang Pertanian, 1996; Sumaryanto dan Friatno, 1999). Sampai saat ini kemampuan mitigasi anomali perilaku

iklim masih belum handal, sehingga banjir dan kekeringan masih merupakan salah satu ancaman paling nyata terhadap usahatani, keberlanjutan sistem produksi pertanian terganggu. Dengan demikian, pemerintah harus mengembangkan suatu upaya sistematis dan melembaga untuk memberikan proteksi kepada petani terhadap kerugian yang diakibatkan oleh risiko usahatani. Kebijakan pengembangan sistem asuransi pertanian formal mestinya merupakan bagian integral dari strategi pembangunan pertanian jangka panjang.

Pengembangan asuransi pertanian perlu memperhitungkan bahwa secara teoritis sebagian besar petani cenderung bersikap menghindari risiko (*risk-averse behavior*). Mengingat ragam komoditasnya sangat bervariasi, konfigurasi hamparan pada umumnya juga tidak terkonsolidasi, pola temporal siklus produksinya beragam, dan cakupan risikonya juga bervariasi; maka sistem asuransi pertanian formal tidak mungkin diterapkan untuk seluruh komoditas dan semua jenis risiko. Selain tidak layak diterapkan untuk seluruh jenis komoditas, asuransi pertanian juga tidak dapat diperuntukan terhadap keseluruhan risiko usahatani (Harsh *et al*, 1981). Hal ini terkait dengan kesulitan dalam pengamanan data aktuarial ataupun potensi kebangkrutan lembaga asuransi akibat sangat tingginya nilai asuransi yang harus dibayarkan (misalnya akibat kegagalan panen di suatu kawasan yang sangat luas yang secara potensial memang sangat rawan terhadap bencana alam yang sifatnya katastrofik).

Dalam tataran operasional, pengembangan asuransi pertanian formal di Indonesia perlu memperhatikan tiga faktor berikut (i) Sebagian besar pelaku usahatani (petani) adalah manajer yang dalam pengambilan keputusan usahatannya tidak hanya mempertimbangkan variabel-variabel yang berada dalam dimensi ekonomi tetapi juga dimensi sosial bahkan budaya; (ii) Sebagian besar petani di Indonesia adalah petani kecil, sifatnya sebagai *part-time farmer*, dan secara empiris belum pernah mengenal sistem asuransi pertanian; (iii) Konfigurasi spasial usaha pertanian adalah terpecah-pecah, variasi temporal sistem produksi cukup besar, dan skala usahanya pada umumnya kecil. Faktor-faktor tersebut berimplikasi pada biaya administrasi untuk asuransi pertanian dan merupakan salah satu determinan dari tingkat kelayakan finansial asuransi formal.

#### **5.1.2.5. Keringanan Pajak Lahan Sawah Untuk Petani di Wilayah Sasaran**

Instrumen ekonomi lain yang relevan dipertimbangkan adalah pajak, dengan memberikan keringanan pajak lahan sawah (PBB) untuk petani pemilik lahan sawah di suatu wilayah pesawahan yang ditetapkan sebagai kawasan lahan sawah 'abadi'. Berbeda dengan pajak lahan sawah yang selama ini berlaku dimana basisnya adalah luas lahan dan kelas lahan sawah; untuk kepentingan pengendalian alih fungsi komponen basis tersebut perlu dimodifikasi. Modifikasi yang dimaksud adalah bahwa dalam penetapan nilai pajak bukan hanya luas dan kelas lahan sawah, tetapi juga tingkat kerawanannya terhadap ancaman alih fungsi. Lahan-lahan sawah yang terletak di lokasi-lokasi rawan alih fungsi sebaiknya besaran pajaknya lebih rendah apabila pemilik bersedia untuk tetap mempertahankannya sebagai lahan sawah.

Secara empiris pajak lahan sawah yang selama ini dibayar petani termasuk rendah. Sebagai ilustrasi, di pesawahan irigasi teknis di DAS Brantas, pangsa nilai pajak lahan sawah terhadap total biaya usahatani padi adalah sekitar 1,78 % dengan kisaran antara 0,95 – 5,27 % (Sumaryanto *et al*, 2003). Implikasinya, efektivitas dari instrumen ini mungkin termasuk kategori rendah.

#### **5.1.2.6. Kompensasi Terhadap Kerugian Akibat Hilangnya Manfaat Dari Sifat Multi Fungsi Lahan Sawah**

Sasaran utama dari instrumen ini adalah untuk menciptakan *barrier* yang efektif terhadap proses alih fungsi lahan sawah. Basis yang digunakan adalah nilai ekonomi dari manfaat multi fungsi lahan sawah. Dana yang terkumpul dari penerapan instrumen ini harus dikembalikan dalam bentuk perbaikan/pengembangan prasarana irigasi di wilayah yang bersangkutan yang secara teknis, ekonomi, dan sosial layak. Mengingat bahwa manfaat multi fungsi tersebut bersifat laten maka nilai kompensasi tidak hanya diberlakukan setahun akan tetapi selama jangka waktu tertentu (misalnya 25 – 30 tahun). Besaran kompensasi kerugian tersebut harus pula memperhitungkan inflasi sehingga nilai nominalnya meningkat dari tahun ke tahun. Hasil penelitian menunjukkan bahwa nilai ekonomi dari multi fungsi lahan sawah jauh lebih besar dari pendapatan yang dapat diperoleh secara langsung dari usahatani. Nilai ekonomi dari manfaat yang dihasilkan lahan sawah di DAS Citarum adalah sekitar Rp. 17,4 juta /hektar/tahun (Agus et al, 2004); sedangkan di di DAS Brantas adalah sekitar Rp. 37,5 juta /hektar/tahun, dimana 60 % dari angka itu bukan termasuk *marketed output* (Irawan et al, 2002).

Sampai saat ini instrumen kebijakan ini belum pernah diterapkan karena sampai saat ini data dukung untuk menaksir nilai ekonomi dari sifat multi fungsi lahan sawah masih sangat terbatas. Persoalan lain adalah terkait dengan prioritas pembangunan yang cenderung bias pada upaya percepatan pertumbuhan industri dan jasa dan kurang memperhatikan pentingnya upaya pengendalian alih fungsi lahan sawah. Sisi lain adalah tiadanya dukungan politik yang kuat karena penerapan instrumen kebijakan tersebut menghadapi resistensi dari pihak pengusaha yang pada umumnya memiliki kekuatan *lobby*.

Sudah barang tentu rancang bangun dari instrumen kebijakan ini membutuhkan persiapan yang matang. Sejumlah data pendukung yang diperlukan dalam valuasi sumberdaya lahan sawah, baik yang sifatnya langsung maupun tidak langsung harus dikumpulkan, dikompilasi, diproses, dan dianalisa secara mendalam. Selain itu perlu pula dipertimbangkan bahwa proses iterasi perumusannya harus melibatkan banyak pemangku kepentingan, bukan hanya dari pemerintah, petani, maupun pengusaha, tetapi juga Lembaga Swadaya Masyarakat baik yang bergerak di bidang pelestarian lingkungan maupun dalam bidang sosial politik.

#### **5.1.2.7. Perbandingan Efektivitas Antar Instrumen Ekonomi**

Secara empiris, seiring dengan makin menguatnya dominasi dimensi ekonomi dalam perikehidupan masyarakat berimplikasi bahwa pengambilan keputusan tentang alokasi sumberdaya sangat ditentukan oleh pertimbangan ekonomi. Dengan kata lain, efektivitas kebijakan (secara umum) akan sangat dipengaruhi oleh sejauh mana instrumen ekonomi yang dilancarkan untuk mendukung kebijakan tersebut.

Idealnya semua instrumen ekonomi yang dibahas di atas harus diimplementasikan secara simultan karena sifatnya yang komplementer. Persoalannya, dalam jangka pendek belum tentu semua instrumen itu dapat diterapkan karena setiap instrumen kebijakan membutuhkan biaya dan memiliki tingkat kesiapan yang berbeda. Terkait dengan keterbatasan sumberdaya (dana, sumberdaya manusia, waktu) perumus kebijakan membutuhkan adanya penetapan skala prioritas. Oleh karena itu suatu telaah

kritis tentang keunggulan dan kelemahan/keterbatasan masing-masing instrumen kebijakan tersebut perlu dilakukan.

Secara umum insentif ekonomi yang paling efektif sebenarnya adalah rehabilitasi/pengembangan infrastruktur dan bantuan teknis untuk mendukung aplikasi teknologi maju. Kedua instrumen ini tidak berdampak negatif terhadap efisiensi ekonomi dan dalam beberapa hal dampak positifnya dapat bersifat multi fungsi. Persoalannya adalah efek yang ditimbulkan oleh kedua instrumen ini membutuhkan jangka waktu yang relatif panjang (tidak *quick yield*). Sementara itu efek dari instrumen kebijakan harga (subsidi) lebih cepat terwujud. Rancang bangun kebijakannyapun relatif lebih sederhana. Persoalannya adalah tidak pro efisiensi ekonomi dan tidak dapat difokuskan pada wilayah sasaran secara efektif.

Keringanan pajak untuk petani tampaknya kurang efektif meskipun dapat difokuskan pada wilayah sasaran tertentu, sedangkan pelipatgandaan biaya alih fungsi lahan sawah memerlukan rancang bangun kebijakan yang lebih rumit. Sementara itu asuransi pertanian masih membutuhkan kajian lebih lanjut karena secara empiris Indonesia belum pernah menerapkannya. Secara ringkas, perbandingan antar instrumen kebijakan dapat disimak pada Tabel 18.

**Tabel 18. Keunggulan dan Keterbatasan Masing-masing Instrumen Ekonomi Untuk Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah.**

<b>Instrumen Kebijakan</b>	<b>Keunggulan/Efektivitas</b>	<b>Kelemahan/Keterbatasan</b>
1. Kebijakan harga (Subsidi input, output) (X1)	1. Efeknya cepat	1. Secara relatif efeknya cepat hilang
	2. Ongkos relatif murah	2. Tidak dapat diterapkan di suatu wilayah sasaran secara eksklusif
	3. Rancang bangun kebijakan lebih sederhana.	3. Tidak kondusif untuk mendorong efisiensi
2. Pengembangan / rehabilitasi infrastruktur (X2)	1. Manfaat dapat dirasakan dalam jangka waktu lama	1. Terbentuknya dampak positif butuh waktu lebih panjang
	2. Tidak berdampak negatif terhadap efisiensi ekonomi	2. Membutuhkan biaya yang besar
	3. Dalam batas-batas tertentu bersifat multi fungsi	3. Rancang bangun kebijakan lebih rumit
	4. Dapat difokuskan pada wilayah sasaran tertentu	
3. Bantuan teknis pengembangan teknologi (X3)	1. Manfaat finansial searah dengan manfaat ekonomi	1. Membutuhkan proses yang relatif panjang
	2. Pro efisiensi	2. Membutuhkan biaya yang relatif mahal
	3. Dapat difokuskan pada lokasi tertentu	3. Rancang bangun kebijakan agak rumit
	4. Sinergis dengan pengembangan sumberdaya manusia	4. Ketergantungan pada instrumen lain (infrastruktur) relatif tinggi
	5. Dapat didisain untuk sasaran yang bersifat multi sasaran	
4. Asuransi Pertanian (X4)	1. Dapat difokuskan pada lokasi sasaran	1. Rancang bangun kebijakan kompleks
	2. Cocok sebagai peredam risiko usahatani	2. Sistem kelembagaan rumit
		3. Terbentuknya manfaat membutuhkan waktu yang panjang
5. Keringanan pajak lahan bagi petani sawah (X5)	1. Dapat difokuskan pada lokasi sasaran	1. Dampaknya kecil (selama ini pajak sawah relatif rendah)
	2. Rancang bangun kebijakan relatif sederhana	2. Secara politis kurang populer
	3. Ketergantungan pada instrumen lain rendah	
6. Penetapan biaya alih fungsi lahan sawah yang tinggi (X6)	1. Dapat difokuskan pada lokasi sasaran	1. Implementasinya agak rumit
	2. Efektif untuk membatasi alih fungsi sistematis (industri, kompleks perumahan, jalan tol, dsb.)	2. Rancang bangun kebijakan rumit (belum berpengalaman)
	3. Efeknya cepat	

### **5.1.3. Rekayasa Kelembagaan dan Pemberdayaan Komunitas**

#### **5.1.3.1. Rekayasa Kelembagaan**

Beberapa hasil penelitian Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, menunjukkan bahwa salah satu aspek yang perlu diwaspadai berkaitan dengan percepatan laju alih fungsi lahan sawah adalah alih fungsi lahan sawah yang bersifat sporadis, yang dilakukan masyarakat untuk berbagai keperluan, seperti perumahan dan fasilitas lainnya (Sumaryanto et. al. 2002). Pola-pola alih fungsi lahan semacam ini sangat sulit dikontrol, dan salah satu pendekatan terbaik dalam mengontrolnya adalah dengan melibatkan masyarakat dalam proses ini.

Secara tradisional berbagai kelembagaan lokal, terutama yang terkait dengan lahan-lahan komunal, telah mengatur dan membatasi kemungkinan terjadinya alih fungsi lahan pertanian subur. Sebagai contoh lahan-lahan sawah yang berstatus sebagai harta pusaka tinggi di Sumatera Barat, hanya boleh diperjualbelikan atau dialihfungsikan kalau sudah tidak ada alternatif lain yang bisa digunakan. Secara adat, lahan-lahan tersebut hanya boleh dialihfungsikan atau dijual untuk memperbaiki rumah adat atau fasilitas adat lainnya, untuk mengurus biaya kematian dan perkawinan, dengan catatan warga adat tidak mempunyai cukup dana untuk itu. Proses pelepasan lahan-lahan ini harus mendapat persetujuan semua warga adat, dan ini biasanya tidak mudah dilakukan. Sayangnya lahan-lahan dengan status pusaka tinggi ini sudah semakin berkurang jumlahnya, karena berbagai alasan telah berubah statusnya menjadi harta pusaka rendah, dan ini, umumnya yang banyak berubah fungsinya secara sporadis.

Demikian juga di wilayah Kalimantan dan Sulawesi, berbagai kelembagaan lokal dengan bijaksana mengatur pemanfaatan lahan dan melindungi lahan-lahan yang ada dari kemungkinan alih fungsi atau pemanfaatan yang kurang optimal. Upaya sistematis untuk memberdayakan lembaga-lembaga ini untuk perlindungan lahan sawah dapat dilakukan dengan melibatkan kelembagaan lokal dalam proses pengambilan keputusan di tingkat lokal. Penyusunan RTRW di tingkat kabupaten misalnya, bila dilakukan secara partisipatif dan melibatkan kelembagaan lokal yang ada, akan banyak memberikan keuntungan dalam proses kontrol pemanfaatan lahan di suatu wilayah.

Untuk kasus Jawa, dengan dominannya lahan yang merupakan lahan milik individual, tentu diperlukan pendekatan yang lain. Pada kasus semacam ini diperlukan penumbuhan kesadaran individual akan arti penting keberadaan mereka secara kolektif. Dengan adanya kesadaran individu tentang arti penting lahan sawah mereka secara bersama, diharapkan akan menumbuhkan kesadaran kolektif untuk mempertahankan lahan sawah yang ada dari kemungkinan alih fungsi kepenggunaan lain. Upaya ke arah ini memerlukan suatu sistem perencanaan yang baik dan pelibatan kelompok sasaran sejak dari proses awal perencanaan serta konsistensi dalam jangka panjang, serta dukungan berbagai aspek terutama dari sisi finansial yang memadai. Sebagai gambaran, berbagai iklan tentang flu burung di banyak media akhir-akhir ini, ternyata cukup efektif dalam mempengaruhi perilaku masyarakat dan untuk itu diperlukan biaya *advertensi* yang cukup besar.

Upaya lainnya yang layak untuk dikaji di Jawa dan wilayah lainnya yang mempunyai karakteristik serupa, adalah pengembangan upaya pemetaan partisipatif dari tingkat desa. Upaya ini telah diinisiasi oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) propinsi Jawa Tengah, dengan melakukan pemetaan partisipatif di Desa Tolokan (kecamatan Getasan, Kabupaten Semarang). Upaya ini merupakan salah satu jawaban untuk melindungi lahan dari alih fungsi secara sporadik. Untuk itu pada tahap awalnya diperlukan adanya kesepakatan tentang



kriteria lahan yang boleh dialihfungsikan atau yang perlu dipertahankan. Ada dua keuntungan dengan pemetaan partisipatif ini. **Pertama**, masyarakat secara aktif sejak awal telah dilibatkan dalam proses pemanfaatan ruang ada. **Kedua**, hal ini merupakan upaya awal untuk memperbaiki sistem pendataan kita, terutama terkait dengan lahan dan ruang.

### 5.1.3.2. Pemberdayaan Komunitas

Dua kata kunci dalam strategi pengendalian alih fungsi lahan pertanian adalah holistik dan komprehensif. Dengan kata lain, alih fungsi lahan pertanian harus menjadi perhatian semua pihak, baik yang secara langsung maupun tidak langsung terlibat di dalamnya. Meskipun selama ini perhatian dan penciptaan serta pengimplementasian berbagai peraturan telah diupayakan, alih fungsi lahan pertanian baik disengaja maupun tidak disengaja tetap saja terjadi. Disamping itu, alih fungsi lahan sedikit banyaknya juga telah berpengaruh terhadap ekosistem. Misalnya, pengalih fungsian lahan dari sektor pertanian ke non-pertanian (terutama industri).

Strategi pengendalian alih fungsi lahan pertanian yang patut dijadikan pertimbangan adalah yang bertumpu pada masyarakat dan sekaligus berdimensi lingkungan (*community-based resource management plan*). Artinya, masyarakat adalah tumpuan dalam bentuk partisipasi dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian dan memiliki kesadaran (*awareness*) terhadap lingkungan. Metode untuk mengetahui dan mengidentifikasi peran serta masyarakat dalam alih fungsi lahan pertanian ini adalah pemahaman terhadap eksistensi pemangku kepentingan (*stakeholder analysis*).

Pemangku kepentingan (*stakeholder*) dapat didefinisikan sebagai individu, kelompok, atau institusi yang memiliki kepentingan dalam kegiatan (program/proyek). Dengan kata lain, pemangku kepentingan mencakup pihak-pihak yang terlibat secara langsung atau tidak langsung dan memperoleh manfaat atau sebaliknya dari suatu proses pengambilan keputusan. Ada 2 kategori pemangku kepentingan yaitu :

1. Pemangku kepentingan utama (*primary stakeholders*), yakni kelompok sosial kemasyarakatan yang terkena dampak baik secara positif (penerima manfaat/*beneficiaries*) maupun negatif (diluar kesukarelaan) dari suatu kegiatan.
2. Pemangku kepentingan penunjang (*secondary stakeholders*), yaitu berperan sebagai pihak perantara (*intermediaries*) dalam proses penyampaian kegiatan. Pemangku kepentingan ini dapat dibedakan atas penyandang dana, pelaksana kegiatan, organisasi pengawas dan advokasi, atau secara gamblang antara lain terdiri dari pemerintah, LSM, pihak swasta, politisi, dan tokoh masyarakat. Sekaligus, pemangku kepentingan penunjang ini juga berperan sebagai pemangku kepentingan kunci (*key stakeholders*) yang secara signifikan berpengaruh atau memiliki posisi penting atas keberlangsungan kegiatan.

Dalam konteks alih fungsi lahan, seiring dengan definisi diatas, pemangku kepentingan mencakup empat pilar eksistensi sosial kemasyarakatan, yaitu pemerintah dengan jajarannya, masyarakat dengan lapisannya, sektor swasta dengan organisasinya, dan lembaga sosial masyarakat (LSM) dengan kelompoknya. Keempat pilar tersebut harus memiliki unsur kesamaan persepsi, jalinan komitmen, keputusan kolektif, dan sinergi aktivitas. Tanpa unsur-unsur tersebut, sulit rasanya untuk memuluskan (*enforcement*) pengimplementasian peraturan-peraturan yang notabene selama ini muatannya sudah cukup komprehensif dalam pengendalian alih fungsi lahan. Namun, identifikasi pemangku kepentingan harus dilakukan terlebih dahulu, yakni menyangkut dengan keberadaan,

keterlibatan, peran, dan imbas pengaruhnya. Pendekatan yang bersifat penekanan atau bujukan (*inducement*) seyogyanya dihindari dan digantikan dengan partisipasi yang dengan *entry point* berbasis kaidah, institusi, dan perilaku.

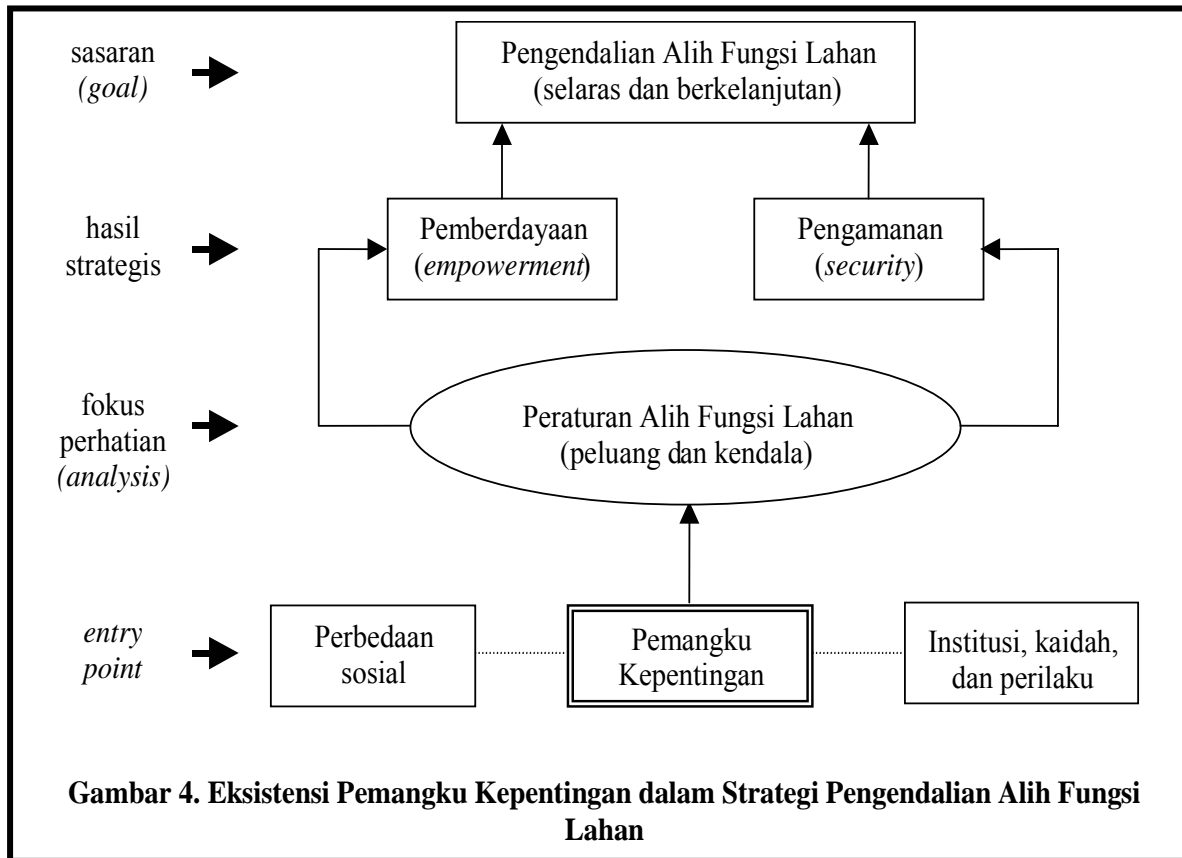
Secara sederhana, eksistensi pemangku kepentingan dalam pengendalian alih fungsi lahan disajikan pada Gambar 4. Dapat diperhatikan bahwa pemangku kepentingan dengan partisipasi yang berlandaskan kaidah, institusi, perilaku, dan perbedaan sosial merupakan *entry point* dalam menyikapi peraturan-peraturan pengendalian alih fungsi lahan. Peluang dan kendala penerapan peraturan merupakan fokus perhatian (*analysis*) dalam rangka melahirkan hasil yang strategis (*strategic outcomes*) berupa pemberdayaan dan pengamanan dalam rangka menuju (*goal*) pengendalian alih fungsi lahan yang selaras dan berkelanjutan.

Peraturan-peraturan diatas berhubungan dengan beberapa peraturan yang telah dan akan diterapkan. Peraturan-peraturan yang telah diterapkan mencakup Undang Undang, KEPRES, Surat Edaran Menteri, dan Perda yang notabene relatif kurang berjalan efektif selama ini. Sementara itu, peraturan-peraturan yang akan diterapkan meliputi wacana zonasi, insentif, dan inisiatif masyarakat, atau asuransi pertanian.

Selanjutnya, fokus perhatian terhadap eksistensi dan partisipasi pemangku kepentingan dilakukan dengan metode analisis pemangku kepentingan (*stakeholder analysis*). Secara ringkas, analisis pemangku kepentingan dapat didefinisikan sebagai identifikasi terhadap para pemangku kepentingan, penilaian atas kepentingan mereka dalam kaitannya dengan faktor risiko dan kelayakan suatu kegiatan. Analisis ini berhubungan dengan penilaian kelembagaan dan analisis sosial dalam kerangka sosial kelembagaan. Implementasinya, analisis pemangku kepentingan merupakan kerangka logis (*logical framework*) rancangan kegiatan partisipatif.

Analisis pemangku kepentingan dapat dilakukan dalam skala makro, namun tentunya akan lebih efektif bila dilaksanakan dalam skala mikro untuk kemudahan pengawasan. Oleh karena itu, strategi pengendalian alih fungsi lahan idealnya dilaksanakan melalui kegiatan yang bersifat desentralisasi (*pilot project*). Sejalan dengan era otonomi, pemerintahan di daerah seharusnya berinisiatif dalam hal ini. Sementara itu, pemerintahan pusat lebih kepada peran konsultatif dan koordinatif serta sekaligus melakukan replikasi secara nasional.

Kendati selama ini ada beberapa *pilot project* yang relatif kurang berkontribusi secara signifikan dalam keberlanjutan kegiatannya, *pilot project* yang berlandaskan partisipatif seyogyanya tidak demikian. Dalam kerangka *pilot project* partisipatif, analisis pemangku kepentingan dilaksanakan, diiringi dengan proses yang bersifat iteratif serta pengawasan (monitoring dan evaluasi). Institusi yang berperan utama (*key stakeholder*) dalam kegiatan tersebut diharapkan dari Bappeda, karena selama ini instansi yang bersangkutan sudah banyak berperan dalam mengkoordinasikan formulasi RTRW dan Perda. Perlu dipertimbangkan pula pendirian suatu wadah untuk para pemangku kepentingan (*stakeholder's forum*).

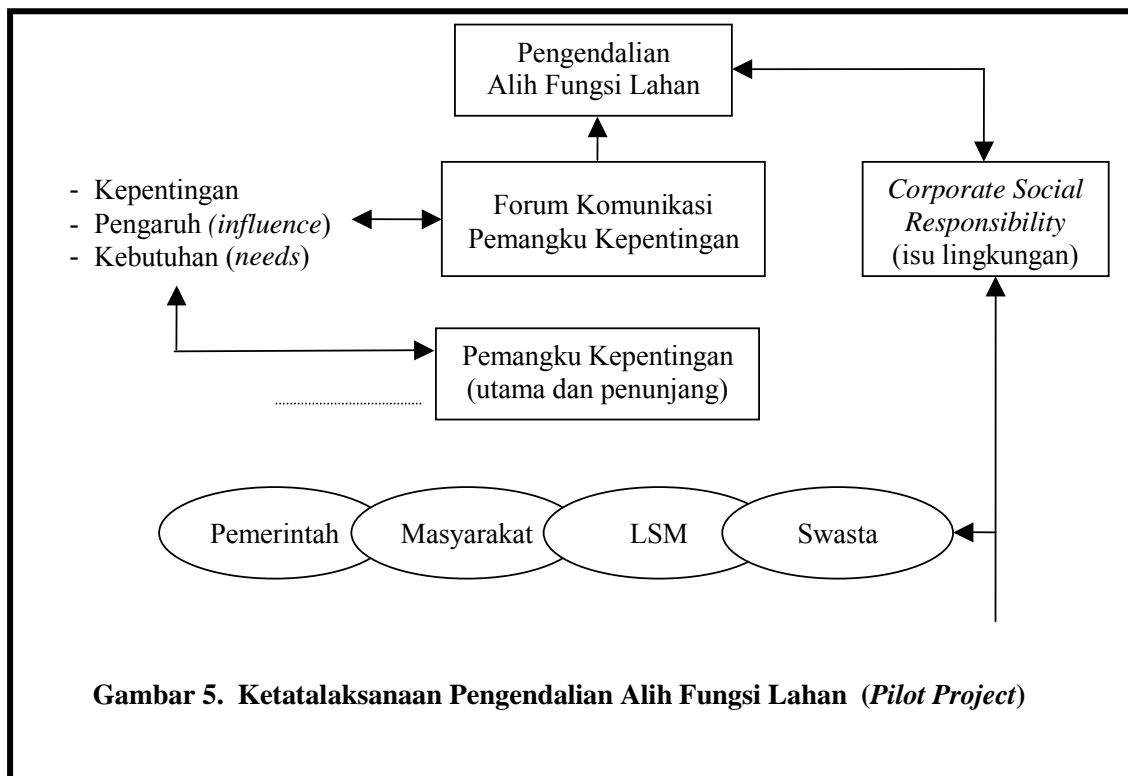


Pengaruh yang ditimbulkan oleh kepentingan berkaitan dengan kekuasaan (*power*) terhadap kegiatan, termasuk didalamnya pengawasan terhadap keputusan yang telah dibuat dan memfasilitasi pelaksanaan kegiatan sekaligus menangani dampak negatifnya. Penilaian terhadap aspek pengaruh relatif sulit dilakukan dan perlu interpretasi khusus untuk mendalaminya. Akan tetapi, ada beberapa faktor yang dapat dijadikan acuan dalam menilai pengaruh tersebut (Tabel 19).

**Tabel 19. Faktor-faktor Pengaruh Keberadaan Pemangku Kepentingan**

No.	Pemangku Kepentingan Utama ( <i>primary stakeholders</i> )	Pemangku Kepentingan Penunjang ( <i>secondary stakeholders</i> )
1.	Status sosial ekonomi	Anggaran dan pengawasan
2.	Organisasi, konsensus, dan kepemimpinan	Kekuasaan dan kepemimpinan
3.	Pengawasan terhadap sumberdaya strategis	Pengawasan terhadap sumberdaya strategis
4.	Pengaruh informal terhadap sesama pemangku kepentingan	Keberadaan tenaga-tenaga spesialis
5.	Tingkat ketergantungan antar pemangku kepentingan	Kemampuan negosiasi

Terkait dimensi lingkungan, sudah selayaknya petani yang mempertahankan lahannya mendapat kompensasi. Kompensasi dapat secara langsung berupa uang atau secara tidak langsung dengan pembangunan atau rehabilitasi infrastruktur yang berkaitan dengan kelangsungan produksi pertanian (sawah). Ini dapat diwujudkan misalnya melalui program tanggung jawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility/CSR*). Formulasinya dapat disusun melalui forum pemangku kepentingan yang dibentuk dan dijalankan secara kolektif oleh semua pihak pemangku kepentingan (Gambar 5).



Dari keseluruhan pembahasan di atas dapat dilihat bahwa pemberdayaan komunitas pada dasarnya adalah suatu proses pendayagunaan kapital sosial yang sangat dipengaruhi oleh kultur masyarakat setempat dan antar wilayah sehingga cenderung bervariasi, maka pendekatan operasionalnya tidak dapat digeneralisasikan. Pengenalan kultur masyarakat setempat untuk dapat diperoleh cara yang *feasible* dan *implementable* sangat menentukan keberhasilan kebijakan pengendalian alih fungsi lahan sawah.

## 5.2. Strategi Dalam Implementasi Kebijakan

### 5.2.1. Kategorisasi, Prioritas Sasaran dan Alternatif Instrumen Kebijakan

Hasil kategorisasi menunjukkan bahwa bahwa dari 11 Propinsi yang dijadikan lokasi penelitian maka jumlah propinsi yang termasuk Kategori 1, 2, dan 3 masing-masing adalah 4, 3, dan 4 (Tabel Lampiran 4). Propinsi yang termasuk dalam masing-masing kategori tersebut adalah sebagai berikut (Tabel 20).

**Tabel 20. Sebaran Propinsi Menurut Kategori, Prioritas Sasaran Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah dan Instrumen Kebijakannya**

Kategori	Propinsi	Prioritas Sasaran Pengendalian	Instrumen kebijakan (urutan = tingkat kesesuaian)
1	1. Jawa Tengah	Prioritas 1 : P Prioritas 2 : MD Prioritas 3 : MP	X6, X2, X3, X1, X4, X5
	2. D.I. Yogyakarta		
	3. Jawa Timur		
	4. Bali		
2	1. Sumatera Barat	Prioritas 1 : MP Prioritas 2 : MD Prioritas 3 : P	X3, X2, X1, X6, X4
	2. Nusa Tenggara Barat		
	3. Sulawesi Selatan		
3	1. Sumatera Selatan	Prioritas 1 : MP Prioritas 2 : P	X2, X3, X1
	2. Kalimantan Barat		
	3. Sulawesi Utara		
	4. Gorontalo		

**Keterangan:**

- P = Pembatasan dan pengendalian besaran alih fungsi lahan sawah
- MD = Minimalisasi dampak negatif yang ditimbulkan oleh alih fungsi lahan sawah
- MP = Memperkecil peluang terjadinya alih fungsi lahan sawah secara keseluruhan
- X1 = Kebijakan harga (Subsidi input, output)
- X2 = Pengembangan / rehabilitasi infrastruktur
- X3 = Bantuan teknis pengembangan teknologi
- X4 = Asuransi Pertanian
- X5 = Keringanan pajak lahan bagi petani sawah
- X6 = Kompensasi Terhadap Kerugian Akibat Hilangnya Manfaat Dari Sifat Multi Fungsi Lahan Sawah

Dari Tabel tersebut dapat dilihat bahwa instrumen kebijakan yang diperlukan untuk pengendalian alih fungsi lahan sawah di Propinsi yang termasuk Kategori 1 lebih banyak daripada Kategori 2; dan yang diperlukan di Kategori 2 lebih banyak dari Kategori 3. Hal ini dilandasi pemikiran sebagai berikut:

- (a) Pada hakekatnya, tidak ada instrumen kebijakan yang dapat menjawab semua permasalahan. Setiap instrumen kebijakan mempunyai keunggulan dan kelemahan.
- (b) Adanya keterkaitan antara instrumen kebijakan yang satu dengan yang lain. Terdapat beberapa instrumen kebijakan yang efektivitasnya akan meningkat jika dan hanya jika didukung oleh instrumen kebijakan yang lain. Sebagai contoh, efektivitas dari bantuan teknis aplikasi teknologi maju dipengaruhi oleh dukungan dari kebijakan di bidang penyediaan infrastruktur; dan sebaliknya.
- (c) Wilayah-wilayah dengan urgensi pengendalian alih fungsi lahan sawah yang lebih tinggi pada umumnya adalah wilayah-wilayah dengan perkembangan ekonomi wilayah yang lebih maju. Seiring dengan itu, berbagai kendala dan permasalahan yang dihadapi dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah pada umumnya lebih kompleks. Tekanan untuk mengkonversi cenderung lebih tinggi dan faktor-faktor yang mempengaruhi pengambilan keputusan setiap pemangku kepentingan (*stakeholders*) lebih banyak.
- (d) Secara relatif surplus ekonomi (*land rent*) dari usahatani lahan sawah versus pemanfaatan lahan untuk aktivitas non sawah di wilayah-wilayah Kategori 1 < Kategori

2 > Kategori 3. Di sisi lain, secara absolut sesungguhnya surplus ekonomi dari usahatani lahan sawah pada Kategori 1 > Kategori 2 > Kategori 3. Kondisi demikian itu berimplikasi bahwa efek sinergis antar instrumen kebijakan yang dibutuhkan untuk pengendalian alih fungsi di Kategori 1 > Kategori 2 > Kategori 3. Dengan demikian, alternatif kebijakan yang diperlukannya juga lebih banyak.

Untuk wilayah propinsi yang termasuk dalam Kategori 1, instrumen ekonomi memperoleh prioritas tertinggi adalah kompensasi terhadap kerugian yang timbul akibat hilangnya manfaat dari multi fungsi lahan sawah (X6). Hal ini dilandasi pertimbangan bahwa urgensi pengendalian alih fungsi lahan sawah di wilayah tersebut sangat tinggi; sementara itu efek dari instrumen ekonomi lainnya diperkirakan lebih rendah.

Rancang bangun instrumen kebijakan X6 tersebut memang termasuk rumit. Bukan hanya membutuhkan kelengkapan data yang sangat lengkap, tetapi estimasi nilainya juga memerlukan metodologi yang canggih. Itu saja belum cukup karena untuk dapat ditetapkan sebagai instrumen kebijakan memerlukan pula debat publik sehingga secara keseluruhan iterasi yang diperlukan untuk menghasilkan instrumen kebijakan ini memang cukup panjang. Meskipun demikian diperkirakan bahwa waktu yang dibutuhkan untuk itu tidak lebih panjang jika dibandingkan dengan instrumen X2 maupun X3.

Dasar pertimbangan bahwa rehabilitasi/pengembangan infrastruktur (X2) diletakkan pada prioritas kedua terutama terkait dengan fakta bahwa pada saat ini infrastruktur di wilayah tersebut banyak yang telah rusak. Sebagai ilustrasi, penelitian empiris memperoleh kesimpulan bahwa turunnya kualitas irigasi merupakan salah satu penyebab utama pelambatan pertumbuhan produktivitas (Simatupang, 2000).

Instrumen X3 diletakkan pada prioritas ketiga dengan pertimbangan utama bahwa proses terjadinya efek membutuhkan waktu yang relatif lebih lama; sementara itu urgensi pembatasan alih fungsi sudah sangat tinggi. Meskipun demikian perlu digaris bawahi bahwa instrumen ini sangat diperlukan karena sifatnya yang pro efisiensi dan dapat meningkatkan efektivitas instrumen lainnya.

Meskipun efeknya cepat dan karenanya sesuai dengan tingkat urgensi pengendalian akan tetapi diperkirakan bahwa efektivitas instrumen harga (X1) adalah lebih rendah daripada instrumen X6, X2, maupun X3. Alasannya adalah: (1) tidak dapat difokuskan pada wilayah sasaran secara eksklusif (masalah *excludeability*), (2) efeknya volatil, dan (3) secara empiris tingkat harga input maupun output yang dihadapi petani di wilayah ini pada umumnya relatif baik.

Peletakan instrumen kebijakan X4 (asuransi pertanian) pada posisi kelima terutama dilandasi pemikiran bahwa proses perumusannya masih membutuhkan waktu yang relatif panjang. Selain rancang bangun kebijakannya relatif rumit, secara empiris Indonesia berpengalaman dalam mengembangkan asuransi pertanian. Sampai saat ini yang terjadi baru tataran wacana. Sementara itu berbagai penelitian empiris pada umumnya masih parsial dan baru sampai pada tahap identifikasi terhadap kebutuhan asuransi; sebagai contoh dapat disimak misalnya pada Hadi dkk (2000). Hasil-hasil studi seperti itu memang cukup bermanfaat sebagai masukan dalam merakit suatu sistem asuransi pertanian; akan tetapi jika sasarannya adalah untuk mengembangkan suatu asuransi pertanian maka masih dibutuhkan lebih banyak studi dan masih perlu ditindak lanjuti dengan suatu kaji tindak serta proyek rintisan. Hal ini terkait dengan kompleksitas permasalahan yang dihadapi dalam pengembangan suatu sistem asuransi pertanian.

Pada wilayah yang termasuk Kategori 1, keringanan pajak lahan (X5) diletakkan pada prioritas terakhir. Dasar pertimbangannya adalah bahwa sebagai instrumen ekonomi maka

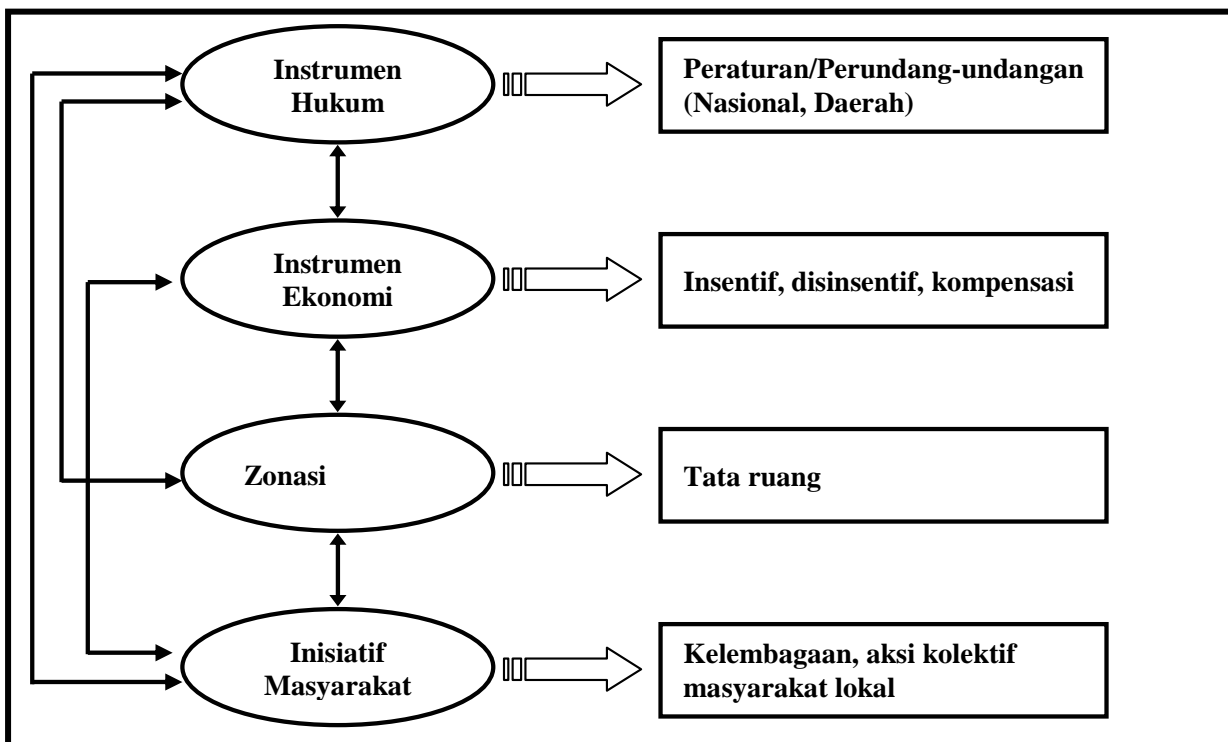
efek yang ditimbulkannya relatif kecil (lihat pembahasan di atas). Bahkan instrumen ini tampaknya tidak efektif untuk diterapkan di wilayah propinsi yang termasuk pada Kategori 2 dan Kategori 3.

Untuk Kategori 2, instrumen kebijakan yang perlu diletakkan pada prioritas utama adalah bantuan teknis pengembangan teknologi (X3). Alasannya adalah sebagai berikut. Pertama, prioritas tertinggi dari sasaran pengendalian adalah memperkecil peluang terjadinya alih fungsi lahan sawah. Kedua, dengan terkait dengan status ancaman yang dihadapi, masih mempunyai waktu yang lebih panjang untuk mencapai sasaran tersebut. Ketiga, efek yang ditimbulkan akibat perbaikan produktivitas diperkirakan cukup besar karena sampai saat ini senjang produktivitas potensial dengan aktual masih cukup lebar.

Meskipun kondisi infrastruktur di wilayah Kategori 2 sebenarnya juga banyak membutuhkan perbaikan akan tetapi diperkirakan efek yang ditimbulkan oleh penerapan instrumen  $X3 > X2$  sehingga X2 diletakkan pada prioritas kedua setelah X3. Analog dengan itu adalah peletakan X1, X6, dan X4 dalam skala prioritas penerapan instrumen kebijakan di wilayah ini.

Untuk wilayah Propinsi yang terletak pada Kategori 3, instrumen kebijakan tertinggi adalah X2 (pengembangan/rehabilitasi infrastruktur). Alasannya adalah: (1) prioritas sasaran pengendalian alih fungsi lahan sawah adalah MP dan P saja, (2) secara empiris kendala utama peningkatan surplus ekonomi usahatani sawah adalah keterbatasan infrastruktur. Peringkat berikutnya adalah X3 dan X1 (justifikasinya analog dengan pembahasan pada Kategori 2 seperti tersebut di atas). Penerapan instrumen X4, X5, dan X6 di wilayah ini belum dirasakan urgensinya.

Sebagaimana dinyatakan di muka, instrumen ekonomi saja tidak mungkin efektif untuk mengendalikan alih fungsi lahan sawah. Kesemua instrumen ekonomi tersebut di atas harus didukung oleh instrumen hukum, dan di level *grass root* harus dibarengi dengan pemberdayaan masyarakat lokal melalui penguatan kelembagaan setempat ataupun *community development*. Secara sederhana hubungan komplementaritas antar instrumen kebijakan tersebut dapat disimak dari Gambar 6 berikut.



## **Gambar 6. Instrumen kebijakan dan unsur lain yang diperlukan dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah**

### **5.2.2. Satuan Wilayah Pengelolaan Dalam Implementasi Kebijakan**

Per definisi, eksistensi suatu ekosistem dapat disebut sebagai sawah tidak dapat dipisahkan dari sistem irigasi. Hilangnya sistem irigasi sebagai elemen utama ekosistem tersebut berarti hilang pula relevansinya untuk disebut sebagai sawah. Oleh karena itu, sebelum menentukan unit pengelolaan dalam implementasi kebijakan pengendalian alih fungsi lahan sawah sangat diperlukan adanya pemahaman yang komprehensif tentang sistem irigasi.

Sistem irigasi adalah "*A set of physical and social elements employed (1) to acquire water from a naturally concentrated source (such as a natural channel, depression, drainageway, or aquifer); (2) to facilitate and control the movement of the water from this source to fields or other areas devoted to the production of agricultural crops or other desirable plants, and (3) to disperse the water into the root zone of these areas*" (Small and Svensen, 1992). Jadi, eksistensi sistem irigasi tidak hanya melibatkan elemen-elemen dari infrastruktur fisik tetapi juga elemen-elemen sosial. Dalam sistem irigasi terdapat fungsi-fungsi akuisisi, distribusi, cara pemberian air, dan drainase yang kesemuanya itu merupakan satu kesatuan utuh untuk menciptakan ketersediaan air yang optimal untuk pertumbuhan dan perkembangan vegetatif dan generatif komoditas pertanian yang diusahakan. Hal ini berimplikasi bahwa eksistensi sawah sangat ditentukan oleh eksistensi sistem irigasi. Keberlanjutan fungsi lahan sebagai ekosistem pesawahan sangat ditentukan oleh keberlanjutan sistem irigasi.

Keberlanjutan suatu sistem irigasi sangat dipengaruhi oleh keberlanjutan dari fungsi-fungsi akuisisi, distribusi, cara pemberian air, dan drainase tersebut. Secara teknis hal itu sangat dipengaruhi oleh elemen-elemen yang membentuk struktur suatu sistem irigasi. Implikasinya, satuan wilayah pengelolaan yang terbaik untuk mempertahankan eksistensi lahan sawah harus berimpit dengan satuan wilayah pengelolaan sistem irigasi.

Implementasinya di lapangan masih harus sinkron dengan unit pengelolaan dalam yang diterapkan dalam sistem penyelenggaraan pembangunan dan administrasi pemerintahan. Perumusannya tentu tidak mudah karena secara empiris sebagian dari unit pengelolaan tersebut tidak berimpit dengan unit pengelolaan sistem irigasi. Tampaknya model yang sesuai dapat dikembangkan dengan mengacu pada sebagian dari prinsip-prinsip dasar yang diterapkan dalam sinkronisasi antara satuan wilayah pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS) dengan satuan wilayah penyelenggaraan pembangunan wilayah/administrasi pemerintahan.



## VI. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kerugian sosial jangka panjang akibat alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan non pertanian sangat besar. Alih fungsi lahan pertanian terutama sawah tidak hanya menyebabkan kapasitas memproduksi pangan turun, tetapi merupakan salah satu bentuk pemubaziran investasi, degradasi agroekosistem, degradasi tradisi dan budaya pertanian, dan merupakan salah satu sebab semakin sempitnya luas garapan usahatani serta turunnya kesejahteraan petani. Oleh karena itu, pengendalian konversi lahan sawah merupakan salah satu isu kebijakan yang sangat strategis.

Selama ini, berbagai kebijakan pengendalian konversi lahan sawah telah dicanangkan dan dalam batas-batas tertentu telah diimplementasikan, akan tetapi efektifitasnya sangat rendah. Rendahnya efektifitas kebijakan tersebut selain disebabkan pendekatannya yang sangat parsial, disebabkan pula oleh tiadanya instrumen kebijakan yang secara operasional dapat mengkondisikan petani untuk tetap mempertahankan agroekosistem sawah sebagai aset strategis yang multifungsi.

Oleh karena permasalahannya sangat kompleks maka strategi pengendalian alih fungsi lahan pertanian memerlukan pendekatan holistik yang didalamnya memuat instrumen yuridis, instrumen insentif bagi pemilik lahan pertanian, dan instrumen rencana tata ruang wilayah dan perizinan lokasi secara terpadu. Agar implementasinya di lapangan efektif maka strategi yang ditempuh harus semaksimal mungkin dapat mengakomodasikan implikasi dari keberagaman maupun dinamika perekonomian wilayah.

Berdasarkan pengkajian diperoleh kesimpulan bahwa untuk mengendalikan alih fungsi lahan sawah diperlukan instrumen hukum yang merupakan kondisi derajat pertama, dan instrumen ekonomi sebagai kondisi derajat kedua. Selain itu, diperlukan pula adanya rekayasa kelembagaan sosial atau penguatan kelembagaan lokal di tingkat petani.

Mengingat tingkat urgensi, permasalahan, dan kendala yang dihadapi antar daerah berbeda maka strategi dalam yang diperlukan dalam implementasi kebijakan membutuhkan adanya kategorisasi. Terdapat tiga kategori yaitu: (1) Kategori 1, yakni wilayah yang status ancaman konversi lahan sawah telah mencapai level yang sangat tinggi sehingga urgensi pengendaliannya sangat tinggi; (2) Kategori 2, yakni wilayah

yang status ancaman konversi lahan sawah termasuk tinggi sehingga urgensi pengendaliannya termasuk tingkat tinggi; dan (3) Kategori 3, yakni wilayah dengan status ancaman konversi lahan sawah sedang - rendah sehingga urgensi pengendaliannya adalah termasuk kategori sedang.

Wilayah-wilayah yang termasuk Kategori 1 adalah Jawa Tengah, Daerah Istimewa Yogyakarta, Jawa Timur, dan Bali. Prioritas sasaran utama kebijakan adalah pembatasan yang sangat ketat terhadap alih fungsi lebih lanjut yang dimensinya mencakup lokasi maupun besarnya. Prioritas sasaran berikutnya adalah minimalisasi dampak negatif yang ditimbulkan oleh alih fungsi lahan sawah tersebut dan memperkecil peluang terjadinya alih fungsi lahan sawah di semua lokasi.

Instrumen kebijakan yang sesuai untuk Kategori 1 tersebut adalah (urutan menunjukkan skala prioritas): (1) Kompensasi Terhadap Kerugian Akibat Hilangnya Manfaat Dari Sifat Multi Fungsi (X6), (2) Pengembangan/rehabilitasi infrastruktur (X2), (3) Bantuan teknis pengembangan teknologi (X3), (4) Kebijakan harga (Subsidi input dan atau output) (X1), (5) Asuransi Pertanian (X4), dan (6) Keringanan pajak lahan bagi petani sawah (X5).

Wilayah-wilayah yang termasuk Kategori 2 adalah Sumatera Barat, Nusa Tenggara Barat, dan Sulawesi Selatan. Prioritas sasaran di wilayah ini adalah memperkecil peluang terjadinya alih fungsi lahan sawah lebih lanjut, dan selanjutnya adalah minimalisasi dampak negatif akibat alih fungsi lahan sawah, dan yang terakhir adalah melakukan pembatasan alih fungsi lahan sawah. Terkait dengan efektivitas masing-masing instrumen kebijakan maupun jangka waktu yang diperlukan untuk pengendalian alih fungsi di wilayah tersebut, instrumen kebijakan yang sesuai untuk Kategori 2 (urutan menunjukkan skala prioritas) adalah X3, X2, X1, X6, X4.

Wilayah-wilayah yang termasuk Kategori 3 adalah Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, Sulawesi Utara, dan Gorontalo. Prioritas sasaran kebijakan memperkecil peluang terjadinya alih fungsi lahan sawah lebih lanjut. Prioritas berikutnya adalah melakukan pengendalian. Instrumen kebijakan yang sesuai untuk wilayah ini (urutan menunjukkan skala prioritas) adalah X2, X3, X1.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adiningsih, J.S. 1997. Peranan efisiensi penggunaan pupuk untuk melestarikan swasembada pangan. Hlm. 65 - 85. Prosiding Simposium Nasional dan Konggres VI Peragi. Perhimpunan Agronomi Indonesia, Jakarta.
- Agus, F., Wahyunto, L. W. Robert, H.T. Sidik and Sutono. 2004. Land Use Changes and Their Effect on environmental Functions of Agriculture. Prosiding Seminar Multifungsi Pertanian dan Konservasi Sumberdaya Lahan. Pusat Penelitian dan Pengembangan Agroklimat.
- Alonso, W. 1970. Location and Land Use. Harvard University Press, Cambridge.
- Antle, J.M. 1987. Econometric Estimation of Producer's Risk Attitudes. American Journal of Agricultural Economics 69(3): 509 - 522.
- Arif, S. S. 1996. Ketidak Sesuaian Rancangbangun Jaringan Irigasi di Tingkat Tersier dan Akibatnya Terhadap Pelaksanaan Program Penganekaragaman Tanaman (Crop Diversification): Studi Kasus di Daerah Irigasi (DI) Cikuesik, Cirebon.
- Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. 1996. Strategi Penanggulangan Dampak Kekeringan. Departemen Pertanian, Jakarta.
- Barlowe, R. 1978. Land Resorce Economics. Prentice-Hall, Inc., New Jersey.
- Barry, P.J., J.A. Hopkins, and C.B. Baker. 1983. Financial Management in Agriculture. The Interstate Printers & Publishers, Inc., Danville, Illinois.
- Biro Pemerintahan Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Tengah. 2005. Laporan Akhir : Pendataan Potensi Tanah Sawah yang Harus Dipertahankan dan yang Boleh Dialihfungsikan. BPSD Prop. Jateng dan PT. ADICCON MULYA. Semarang.
- Bosch, D.J. and V.R. Eidman. 1987. Valuing Information When Risk Preferences Are Nonneutral: An Application to Irrigation Scheduling. American Journal of Agricultural Economics 6(3): 658 - 667.
- Bouman, B.A.M. 2003. Examining The Water Shortage Problem in Rice System: Water Saving Irrigation Technologies. In: T.W. Mew, D.S. Brar, S. Peng, D. Dawe, and B. Hardy (Eds). Science Innovation and Impact for Livelihood, Internatioal Rice Research Institute: 519 - 535.
- Brennan, J.P. 1982. The Representation of Risk in Econometric Models of Supply: Some Observation. Australian Journal of Agricultural Economics 26(2): 151 - 156.
- Callaghan, J.R. 1992. Land Use: The Interaction of Economics, Ecology and Hydrology. Chapman & Hall, London.
- Chisholm, M. 1966. Rural Settlement and Land Use. Hutchinson University Library, London.

- Crosby, B.L. 1992. Stakeholder Analysis : A Vital Tool for Strategic Managers. Technical Notes, No. 2. Agency for International Development (USAID). Washington D. C.
- Derick, B. 1998. From Design to Implementation: Stakeholder Analysis in a PHC Project in India. MD Abt Associates Inc. Bethesda.
- Direktorat Pengelolaan Lahan. 2005. Strategi dan kebijakan pengelolaan lahan. Direktorat Pengelolaan lahan, Dirjen Pengelolaan Lahan dan Air. Deptan. Jakarta.
- Finkelstein, I. and J.A. Calfant. 1991. Marketed Surplus Under Risk: Do Peasants Agree With Sandmo?. *American Journal Of Agricultural Economics* 73(3): 557 - 567.
- Gleick, P.H. 2000. The World's Water. The Biennial Report on Fresh water Resources: 2000-2001. Island Press, Washington, D.C.
- Hadi, P.U., C. Saleh, A. S. Bagyo, R. Hendayana, Y. Marisa, dan I. Sadikin. 2000. Studi Kebutuhan Asuransi Pertanian Pada Pertanian Rakyat. Laporan Penelitian, Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- Harsh, S.B., L.J. Connor, and G.D. Schwab. 1981. *Managing The Farm Business*. Michigan State University Press, Michigan.
- Hayami and M. Kikuchi. 1981. *Asian village economy at the crossroads*. Japan: University of Tokyo Press. 275 p.
- Irawan, B. 2005. Konversi Lahan Sawah: Potensi Dampak, Pola Pemanfaatannya, dan Faktor Determinan. *Forum Agro Ekonomi* 23(1): 1 - 18.
- Irawan, B., A. Setyanto, B. Rahmanto, N. Agustin, A. Askin. 2002. Analisis Nilai Ekonomi Sumberdaya Lahan Pertanian. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Isa, I. 2006. Strategi Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian. Disampaikan pada Seminar Multifungsi Pertanian (Multifunctionality of Agriculture), Bogor 27-28 Juni 2006. MAFF Japan, ASEAN Secretariat, BBSDL Litbang Deptan.
- Jamal, Erizal. 2005. Efficiency of Land Tenure Contracts in West Java, Indonesia. Dissertation at University of Philippines Los Banos. Los Banos.
- Johansson, R.C. 2000. Pricing Irrigation Water: A Literature Survey. The World Bank, Washington, D.C.
- Katumi, M., T. Oki, Y. Agata, and S. Kane. 2002. Global Water Resources Assesment and Future Projection. In: M.K. Yayima, Okado, and Matsumoto, (Eds). *Water for Sustainable Agriculture in Developing Region: More Crop for Every Scare Drop*. JIRCAS International Symposium Series. No. 10:vii - xvii.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. 2005. Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan Indonesia 2005, untuk rakyat, tanah air dan generasi Indonesia mendatang. Kantor Menko Bidang Perekonomian. Jakarta.
- Krisnamurthi, B. 2004. Arti penting pertanian: Masa lalu dan masa depan. *Agro-Ekonomika*, Nomor 2. Tahun XXXIV. Oktober 2004. PERHEPI. Jakarta.

- Lee, W.F., M.D. Boehlje, A.G. Nelson, and W.G. Murray. 1980. *Agricultural Finance*. Seventh Edition, The Iowa State University Press, Ames.
- Molden, D. 2002. Meeting Water Needs for Food and Environmental Security. In: M.K. Yayima, Okado, and Matsumoto. (Eds). *Water for Sustainable Agriculture in Developing Region: More Crop for Every Scare Drop*. JIRCAS International Symposium Series. No. 10:xix - xxii.
- Moniaga, S. 1993. Toward community-based forestry and recognition of adat property rights in the Outer Islands of Indonesia. Pp. 131-150 In: Fox, J. (Ed). *Legal frameworks for forest management in Asia: Case studies of community/state relations*. Honolulu: East West Center Program on Environment.
- Munasinghe, M. 1992. *Environmental Economics and Valuation in Development Decision Making*. Environment Working Paper No. 51. World Bank.
- Nasoetion, L. I. 2003. *Konversi Lahan Pertanian: Aspek Hukum dan Implementasinya*. Dalam Kurnia et al (eds). *Seminar Nasional Multifungsi Lahan Sawah dan Konversi Lahan Pertanian*. Pusat Penelitian dan Pengembangan Tanah dan Agroklimat, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.
- Nasoetion, L. I. dan J. Winoto. 1996. *Masalah alih fungsi lahan pertanian dan dampaknya terhadap keberlanjutan swasembada pangan dalam prosiding Lokakarya Persainagn dalam Pemanfaatan Sumberdaya Lahan dan Air*. Kerjasama Puslit Sosial Ekonomi Pertanian dan Ford Foundation. Bogor.
- Pakpahan, A., H. Kartodihardjo, R. Wibowo, H. Nataatmadja, S. Sadjad, E. Haris dan H. Wijaya. 2005. *Membangun pertanian Indonesia: Bekerja, bermartabat dan sejahtera*. Himpunan alumni IPB Bogor. Cetakan II, Maret 2005.
- Pakpahan, A., H. Kartodihardjo, R. Wibowo, H. Nataatmadja, S. Sadjad, E. Haris dan H. Wijaya. 2005. *Membangun pertanian Indonesia: Bekerja, bermartabat dan sejahtera*. Himpunan alumni IPB Bogor. Cetakan II, Maret 2005. 207 halaman.
- Pasandaran, E. 2006. *Alternatif Kebijakan Pengendalian Konversi Lahan Sawah Beririgasi di Indonesia*. Disampaikan pada Seminar Multifungsi Pertanian (Multifunctionality of Agriculture), Bogor 27-28 Juni 2006. MAFF Japan, ASEAN Secretariat, BBSDL Litbang Deptan
- Pearce, D. W. And R. K. Turner. 1990. *Economics of natural resources environment*. Harvester wheatsheaf. London.
- Pincus, J. 1996. *Class power and agrarian change. Land and labor in rural West Java*. Great Britain: MacMillan Press LTD. 248 p.
- PSEKP. 2005. *Justifikasi Subsidi Benih*. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Badan Litbang Pertanian, Bogor.
- Rosegrant, M.W. and M. Svendsen. 1993. *Asian Food Production in the 1990s: Irrigation Investment and Management Scarcity*. *Food Policy*, 19(2): 13 - 32.

- Rusastra, I. W., S.K. Darmoredjo, Wahida dan A. Setiyanto. 2001. Konsolidasi Lahan untuk mendukung pengembangan agribisnis. Dalam Rusastra et. al. (eds). Prosiding Perspektif Pembangunan Pertanian dan Kehutanan Tahun 2001 ke depan. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Sakurai, T. 1997. Crop Production Under Risk and Estimation of Demand for Fromal Drought Insurance in the Sahel. Part of PhD Dissertation of Essays on Uncertainty and Sustainability in the Semi-Arid Tropics, Michigan State University.
- Saliem, H.P. and Supriyati. 2006. Diversifikasi Usahatani dan Tingkat Pendapatan Petani di Lahan Sawah. Makalah disampaikan dalam "AGRIDIV In-Country Seminar: Poverty Alleviation Through Development of Secondary Crops", Bogor, 23 March 2006.
- Simatupang, P dan B. Irawan.2002. Pengendalian konversi lahan pertanian:Tinjauan ulang kebijakan lahan pertanian abadi. Makalah Seminar Nasional Multifungsi dan Konversi Lahan Pertanian, 25 Oktober 2002. Badan Litbang Deptan. Jakarta.
- Simatupang, P. 2000. Fenomena perlambatan dan instabilitas pertumbuhan produksi beras Nasional: Akar penyebab dan kebijakan pemulihannya. Makalah disampaikan pada Praseminar Nasional Sektor Pertanian Tahun 2002: Kendala, Tantangan dan Prospek, Bogor 4 Oktober 2000, Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- Simatupang, P. 2004. Kembalikan Subsidi Pupuk kepada Petani. Kompas, 19 Mei 2004. Jakarta.
- Simatupang, P., S. H. Susilowati dan Markos. 1990. Pengganda tenaga kerja dan pendapatan agro-industri di Indonesia. Dalam Simatupang, P. et. al. Agro Industri Faktor Penunjang Pembangunan Pertanian di Indonesia. Pusat Penelitian Agro Ekonomi. Bogor.
- Small, L.E. and M. Svendsen. 1992. A Framework for assessing irrigation performance. Working Papers on Irrigation Performance. No. 1. International Food Policy Research Institute. Washington D.C.
- Sogo Kenkyu, 1998. An Economics Evaluation of External Economies from Agriculture by the Replacement Cost Method. National Research Institute of Agricultural Economics, MAFF, Japan.
- Sudaryanto, T., N. Syafa'at, K. Kariyasa, Syahyuti, Azhari, dan M. Maulana. 2005. Pandangan Pusat Analisis Sosial Ekonomi Pertanian dan Kebijakan Pertanian Terhadap Kinerja Kebijakan Subsidi Pupuk Selama Ini dan Perbaikannya Ke Depan. PSEKP, Badan Litbang Pertanian, Bogor.
- Sumaryanto dan S. Friyatno. 1999. Keswadayaan Petani Dalam Pengelolaan Sumberdaya Air Untuk Irigasi. Makalah dipresentasikan pada Workshop "Analisis Strategi Pengelolaan Sumberdaya Air Untuk Produksi Pangan dan Pertanian Berkelanjutan", Bogor - 22 Juli 1999.
- Sumaryanto, Syahyuti, Saptana dan B. Irawan. 2002. Masalah pertanahan di Indonesia dan implikasinya terhadap tindak lanjut pembaruan agrarian. Forum penelitian Agro Ekonomi, Volume 20, No.2, Desember 2002. Puslitbang Sosek Pertanian. Bogor.

- Sumaryanto, M. Siregar, Hendiarto, D. Hidayat. 2002. Estimasi Nilai Ekonomi Air Irigasi Dalam Rangka Alokasi Pembiayaan Antar Daerah: Estimasi Parameter dan Identifikasi Faktor-faktor yang Mempengaruhi Nilai Ekonomi Air Irigasi. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.
- Sumaryanto, M. Siregar, dan Wahida. 2003. Socio Economic Analysis of Farm Households In Irrigated Area of Brantas River Basin. Research report as a part of the study "Irrigation Investment, Fiscal Policy, and Water Resource Allocation in Indonesia and Vietnam", collaboration of IFPRI, ICASERD, Ministry of Public Works, and Jasa Tirta. International Food Policy Research Institut (IFPRI), Washington, D.C.
- Sumaryanto dan T. Sudaryanto. 2005. Pemahaman Dampak Negatif Konversi Lahan Sawah Sebagai Landasan Perumusan Strategi Pengendaliannya. Makalah dipresentasikan dalam SEMINAR PENANGANAN KONVERSI LAHAN DAN PENCAPAIAN LAHAN PERTANIAN ABADI yang diselenggarakan oleh Kerjasama Kantor Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dengan Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan (PSP3 - LPPM IPB) di Jakarta, 13 Desember 2005.
- Sumaryanto. 2006. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Keputusan Petani Menerapkan Pola Tanam Diversifikasi: Kasus di Wilayah Pesawahan Irigasi Teknis DAS Brantas. Makalah disampaikan dalam "AGRIDIV In-Country Seminar: Poverty Alleviation Through Development of Secondary Crops", Bogor, 23 March 2006.
- Sumaryanto, M. Siregar, M. Suryadi, dan D. Hidayat. 2006. Evaluasi Kinerja Jaringan Irigasi dan Upaya Perbaikannya. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Departemen Pertanian.
- Susilowati, S.H., Supadi, dan C. Saleh. 2002. Diversifikasi Sumber Pendapatan Rumah Tangga di Pedesaan Jawa Barat. *Jurnal Agro Ekonomi* 20(1): 85 - 109.
- Syarif, R. 2002. Kebijakan Pengelolaan Sumberdaya Air Dalam Mendukung Produksi Pangan. Makalah disampaikan pada Seminar "Hari Pangan Sedunia XXII, Jakarta, 9 Oktober 2002.
- Wibowo, S.C. 1996. Analisis Pola Konversi Sawah Serta Dampaknya Terhadap Produksi Beras: Studi Kasus di Jawa Timur. Jurusan Tanah Faperta IPB.
- Winoto, Joyo. 2005. Kebijakan Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian. Makalah (Keynote Speech) dipresentasikan dalam SEMINAR PENANGANAN KONVERSI LAHAN DAN PENCAPAIAN LAHAN PERTANIAN ABADI yang diselenggarakan oleh Kerjasama Kantor Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dengan Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan (PSP3 - LPPM IPB) di Jakarta, 13 Desember 2005.
- World Bank. 1982. Indonesia: Policy Options and Strategies for Major Food Crops. World Bank, Washington, D.C.
- Yoshida, K. 1994. An Economic Evaluation of Multifunctional Roles of Agricultural and Rural areas in Japan. Ministry of Agricultural Forestry and Fisheries. Japan.

## LAMPIRAN-LAMPIRAN

### Lampiran 1

**Tabel Lampiran 1. Peraturan/perundangan terkait dengan alih-guna lahan pertanian**

No.	Peraturan/Perundangan	Garis besar isi, khususnya yang terkait dengan alih guna lahan pertanian
1.	UU No.24/1992	<b>Penyusunan RTRW Harus Mempertimbangkan Budidaya Pangan/SIT:</b> Perubahan fungsi ruang kawasan pertanian menjadi kawasan pertambangan, pemukiman, kawasan industri dan sebagainya memerlukan kajian dan penilaian atas perubahan fungsi ruang tersebut secara lintas sektor, lintas daerah, dan terpusat.
2.	Kepres No.53/1989	<b>Pembangunan kawasan industri, tidak boleh konversi SIT/Tanah Pertanian Subur:</b> Pembangunan kawasan industri tidak mengurangi areal tanah pertanian dan tidak dilakukan di atas tanah yang mempunyai fungsi utama untuk melindungi sumberdaya alam dan warisan budaya.
3.	Kepres No.33/1990	<b>Pelarangan Pemberian Ijin Perubahan Fungsi Lahan Basah dan Pengairan Beririgasi Bagi Pembangunan Kawasan Industri:</b> Pemberian ijin pembebasan tanah untuk industri harus dilakukan dengan pertimbangan tidak akan mengurangi areal tanah pertanian dan tidak boleh di kawasan pertanian tanaman pangan lahan basah berupa sawah dengan pengairan irigasi serta lahan yang dicadangkan untuk usahatani irigasi.
4.	SE MNA/KBPN 410-1851/1994	<b>Pencegahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis untuk Penggunaan Non Pertanian Melalui Penyusunan RTRW:</b> Dalam menyusun RTRW Dati I maupun Dati II, agar tidak memperuntukkan tanah sawah beririgasi teknis guna penggunaan non pertanian, kecuali terpaksa atas pertimbangan-pertimbangan tertentu dengan terlebih dahulu dikonsultasikan kepada Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional.
5.	SE MNA/KBPN 410-2261/1994	<b>Ijin Lokasi Tidak Boleh Mengkonversi Sawah Irigasi Teknis (SIT)</b>
6.	SE/KBAPPENAS 5334/MK/9/1994	<b>Pelarangan Konversi Lahan Sawah Irigasi Teknis Untuk Non Pertanian</b>
7.	SE MNA/KBPN 5335/MK/1994	<b>Penyusunan RTRW Dati II Melarang Konversi Lahan Sawah Irigasi Teknis untuk Non Pertanian:</b> BKTRN pada prinsipnya tidak mengizinkan perubahan penggunaan sawah beririgasi teknis untuk penggunaan diluar pertanian, dan kesepakatan tersebut telah dilaporkan kepada Presiden. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di beberapa Daerah Tingkat II perlu disempurnakan, karena di dalamnya tercantum rencana penggunaan lahan sawah beririgasi teknis untuk penggunaan bukan pertanian.
8.	SE MNA/KBPN 5417/MK/10/1994	<b>Efisiensi Pemanfaatan Lahan Bagi Pembangunan Perumahan :</b> Pada prinsipnya perubahan penggunaan tanah pertanian/sawah beririgasi teknis untuk keperluan selain pertanian tidak diijinkan. Untuk peningkatan efisiensi pemanfaatan lahan, pembangunan perumahan baru diarahkan ke lahan yang telah mempunyai ijin lokasi dan ke lokasi di luar lahan beririgasi teknis.
9.	SE MENDAGRI 474/4263/SJ/1994	<b>Mempertahankan Sawah Irigasi Teknis untuk mendukung Swasembada Pangan.</b>
10.	SE MNA/KBPN 460- 1594/1996	<b>Mencegah Konversi Tanah Sawah dan Irigasi Teknis Menjadi Tanah Kering:</b> Perubahan sawah irigasi teknis ke tanah kering dalam sepuluh tahun terakhir diperkirakan lebih dari 500 000 Ha, melalui cara menutup saluran irigasi. Untuk hal tersebut di atas diminta kepada Gubernur / Bupati / Walikota untuk memberi petunjuk: b. Tidak menutup saluran irigasi. c. Tidak mengeringkan sawah irigasi menjadi tanah kering. d. Tidak menimbun sawah untuk membangun. e. Banyak sawah irigasi yang sudah menjadi tanah kering, untuk mengembalikan lagi seperti semula. f. Gubernur dapat memberikan petunjuk pada Bagpro/Walikota agar meninjau kembali dan merevisi RTRW Dati II.



## Lampiran 2. Keragaan Alih Fungsi Lahan Sawah pada 11 Propinsi di Indonesia

### *Kasus : Propinsi Sumatera Barat*

Sejalan dengan arahan proposal, kegiatan pengumpulan data di Sumatera Barat dilakukan dalam dua bentuk, *Focus Group Discussion* (FGD) dan peninjauan lapang di Kabupaten Solok. FGD dihadiri oleh perwakilan dari Bappeda, Dinas Pertanian, BPN, Bagian Perekonomian serta Dinas Perkebunan. Satu hal krusial yang perlu dilaporkan di sini, peserta rapat umumnya bukanlah para pengambil kebijakan di instansinya, sehingga ketika diminta pendapat yang berkaitan dengan kebijakan, banyak yang tidak bisa memberikan input yang memadai. Ini adalah kelemahan mendasar pola pengumpulan data dengan mengumpulkan semua nara sumber pada satu tempat, dan kegiatan ini tidak diinformasikan jauh-jauh hari, sehingga yang hadir hanyalah staf yang sudah terbiasa “keliling” dari satu kantor ke kantor lain untuk rapat, namun tidak sepenuhnya menguasai masalah yang ada.

Untuk melengkapi data, Tim melakukan wawancara tersendiri dengan ketua Komisi B, DPRD Sumatera Barat. Peninjauan lapang dilakukan di sekitar kota dan Kabupaten Solok yang banyak terjadi alih fungsi lahan sawah.

Hampir semua peserta rapat melihat bahwa alih fungsi lahan sudah merupakan salah satu masalah krusial di Sumatera Barat, terutama karena pengembangan Kabupaten/Kota baru terpaksa dilakukan pada lahan-lahan produktif. Kasus sengketa perbatasan antara Kabupaten dan Kota Bukittinggi sedikit banyak terkait juga dengan masalah lahan pertanian ini. Permasalahannya, tidak semua pihak melihat hal ini sebagai suatu masalah krusial. Dalam perencanaan di tingkat Propinsi, jarang sekali masalah ini diangkat sebagai salah satu isu penting pembangunan. Padahal menurut data Dinas Pertanian Tanaman Pangan, selama 5 tahun terakhir terjadi alih fungsi lahan sawah sekitar 1200 hektar, dan umumnya merupakan alih fungsi sporadis yang dilakukan masyarakat untuk perumahan dan fasilitas lainnya.

Koordinasi antar instansi terkait masih sangat lemah, sementara itu Propinsi sudah tidak sepenuhnya dapat mengontrol kabupaten dalam hal pemanfaatan lahan, sehingga peserta diskusi tidak banyak tahu seberapa jauh upaya pengendalian dilakukan kabupaten. Dari sisi kebijakan secara umum, Gubernur Sumbar sekarang relatif lebih memberikan perhatian pada pembangunan pertanian di wilayah ini, namun itu tidak menjamin akan diikuti oleh Bupati atau Walikota yang ada.

Ketika diskusi beranjak pada upaya pengendalian, semua juga sepakat melihat bahwa pelarangan saja tidak cukup, karena tidak mungkin melarang orang untuk mengalihfungsikan lahannya sendiri. Sebenarnya dari sisi kelembagaan, dengan dominannya lahan berupa tanah ulayat, maka jual beli lahan relatif kecil. Demikian juga untuk alih fungsi, relatif kecil, karena untuk dialihfungsikan harus seijin musyawarah keluarga, dan itu umumnya tidak mudah dilakukan. Namun untuk wilayah sekitar perkotaan banyak tanah-tanah yang telah dimiliki oleh individu, sehingga kontrol secara kelembagaan tidak berlaku lagi. Ketika diskusi beranjak pada isu lahan pertanian abadi, banyak peserta yang sepakat dengan ide ini, namun dengan catatan bahwa upaya ini harus ada jaminan bagi kesejahteraan petani yang berusaha di atasnya.

Dalam diskusi dengan ketua Komisi B, DPRD Sumatera Barat, terungkap bahwa DPRD sudah melakukan beberapa inisiatif yang berkaitan dengan pengendalian penyusutan lahan pertanian produktif, melalui beberapa kali rapat koordinasi dengan dinas teknis. Namun responden mengingatkan bahwa Kabupaten/Kota yang lebih menentukan laju alih fungsi, karena merekalah pengambil kebijakan tentang lahan di daerah.

Selanjutnya, diskusi dengan Kepala Bidang RLPP Dinas Pertanian dan Perikanan Kabupaten Solok (Bpk. Irdam Ilyas), secara gamblang dia mengatakan perlunya undang-undang mengenai peruntukan lahan dan mengatur alih fungsi lahan sawah. Selain itu dia juga mengusulkan revisi berbagai peraturan perundangan yang sudah tidak relevan lagi dengan situasi saat ini (tentang bagi hasil dan luas maksimal lahan yang diusahakan petani). Juga disorot masalah komitmen dan koordinasi yang kuat dari instansi terkait (Pemda, Bappeda, Distan, Dinas Pengairan, Dinas PU, DPRD, BPN dan LSM) yang selama ini masih dirasakan belum padu.

Berdasarkan daftar pertanyaan yang dibagikan kepada beberapa responden terkait di Propinsi Sumatera Barat maka beberapa responden mengusulkan untuk membuat aturan bersama berdasarkan kesepakatan semua pemangku kepentingan secara partisipatif. Selain itu pemerintah berkewajiban melakukan sosialisasi mengenai dampak negatif alih fungsi lahan sawah ke penggunaan lain dan masalah ketersediaan makanan pokok bagi masyarakat.

Responden juga menginginkan adanya pendataan ulang data lahan yang ada, sehingga masalah akurasi data dapat dipertanggungjawabkan, menurut responden perencanaan di tingkat Kabupaten hanya didasarkan data-data yang responden sendiri ragu pada akurasi. Pemerintah perlu memberi contoh, dengan tidak membangun di atas lahan pertanian produktif. Responden melihat masalah harga komoditi, terutama beras, seharusnya tidak terlalu fluktuatif sehingga petani dapat berusaha secara menguntungkan di atas lahannya.

Dominannya lahan di wilayah ini sebagai hak milik ulayat, sebenarnya merupakan satu mekanisme yang dapat menghambat alih fungsi lahan sawah, namun karena banyak pemilik lahan yang tinggal diluar daerah (merantau), fungsi kontrol ini dalam beberapa kasus mulai melemah, dan banyak lahan-lahan yang berstatus milik kaum yang dijual dan ini rawan terhadap alih fungsi ke penggunaan lain. Sebagaimana daerah lainnya di luar Jawa, perhatian pemerintah daerah terhadap ancaman alih fungsi relatif rendah, hal itu terlihat dari lemahnya koordinasi dan komitmen untuk melindungi lahan-lahan pertanian produktif diantara pemangku kepentingan di wilayah ini.

### ***Kasus : Propinsi Sumatera Selatan***

Propinsi Sumatera Selatan memiliki luas wilayah sekitar 87.017,42 kilometer persegi (8.701.742 ha). Secara administratif, Propinsi ini terdiri dari 10 kabupaten, empat kota, 153 kecamatan, 2.421 desa, dan 316 kelurahan. Sementara itu, pada pertengahan tahun 2004/2005, jumlah penduduknya tercatat lebih kurang 6.628.416 jiwa.

Seperti halnya Propinsi-Propinsi lain di Pulau Sumatera, penggunaan lahan paling luas di Propinsi Sumatera Selatan adalah untuk areal hutan dan perkebunan. Tercatat lebih dari setengah (53,22%) dan hampir sepertiga (21,45%) bagian wilayah Propinsi ini merupakan areal hutan dan perkebunan. Lengkapnya luas dan proporsi penggunaan lahan di Propinsi Sumatera Selatan disajikan pada Tabel 2.

**Tabel 2. Luas dan Proporsi Penggunaan Lahan di Propinsi Sumatera Selatan**

<b>Penggunaan Lahan</b>	<b>Luas (ha)</b>	<b>Proporsi (%)</b>
Perkampungan	142.064	1,63
Persawahan	659.748	7,58
Tegalan/ladang	252.338	2,90
Kebun campuran	197.984	2,28
Perkebunan rakyat	18.66.228	21,45
Perkebunan besar	388.948	4,47
Tambak	5.846	0,07
Pertambangan	9.619	0,11
Semak/alang-alang	109.236	1,26
Hutan	4.630.717	53,22
Danau/rawa	293.569	3,37
Lain-lain (sungai, jalan, dsb.)	145.445	1,67
<b>Jumlah</b>	<b>8.701.742</b>	<b>100.00</b>

Sumber : RTRW Propinsi Sumatera Selatan, 2005-2019

Dari Tabel 2 diatas dapat diperhatikan bahwa khusus untuk lahan sawah, total luas penggunaannya adalah 659.748 hektar. Perlu dikemukakan bahwa tipologi lahan sawah di Propinsi ini agak sedikit berbeda dengan tipologi lahan sawah pada Propinsi-Propinsi kajian yang telah dikunjungi sebelumnya. Tipologi lahan sawah di Propinsi Sumatera Selatan dicirikan oleh luasnya tipologi lahan sawah pasang surut, lebak, dan tadah hujan dibandingkan luas tipologi lahan sawah irigasi (teknis, setengah teknis, sederhana, desa/non-PU). Hal tersebut didukung oleh karakteristik agro-ekosistemnya yang cukup banyak memiliki kawasan gambut, yakni seluas 1,4 juta hektar atau sekitar 16,3% dari total luas wilayah Propinsi setempat.

Perlu dikemukakan bahwa secara agregat data luas lahan sawah di Propinsi Sumatera Selatan berbeda menurut versi masing-masing instansi, data dari setiap instansi tersebut tidak konsisten satu sama lainnya. Tiga instansi yang dikunjungi dan sekaligus berkaitan langsung dengan keragaan luas lahan sawah di Propinsi ini, yaitu masing-masing Badan Pusat Statistik (BPS), Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura (DPTPH), dan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (Kanwil BPN) mengeluarkan data yang berbeda. Satu per satu data tersebut digambarkan dalam uraian berikut ini.

BPS mengeluarkan data berkala (*series*) tipologi dan luas lahan seperti tertera dalam Tabel 3. Dalam kurun waktu empat tahun terakhir (2002-2005), luas lahan sawah di Propinsi Sumatera Selatan berkurang dari 574.452 hektar (2002) menjadi 513.548 hektar (2005), atau mengalami penurunan rata-rata sekitar 3,63 % per tahun. Penurunan paling drastis terjadi pada tipologi lahan sawah irigasi, khususnya irigas teknis (21,86%/tahun). Sebaliknya, lahan sawah tadah hujan, pasang surut, dan lebak bertambah dengan rata-rata pertumbuhan per tahun masing-masing 31,23 ; 19 ; dan 3,40 %. Sebagai catatan, lahan sawah yang sementara tidak diusahakan rata-rata mengalami penurunan sekitar 3,63 % per tahun.

**Tabel 3. Tipologi dan Luas Lahan Sawah di Propinsi Sumatera Selatan, 2000-2005 (hektar)**

Tipologi	Tahun				Rataan Perubahan (%)
	2002	2003	2004	2005	
Irigasi teknis	26.443	27.734	27.634	8.263	-21,86
Irigasi setengah teknis	10.225	10.350	10.350	8.919	-4,20
Irigasi sederhana	16.254	16.927	16.927	13.733	-4,91
Irigasi desa	25.223	23.646	23.646	19.255	-8,27
Tadah hujan	84.954	84.045	44.045	106.748	31,23
Pasang surut	124.269	125.156	125.156	195.608	19,00
Lebak, dll.	145.905	148.962	148.692	161.022	3,40
Sementara tidak diusahakan	141.179	131.899	131.869	tad	-3,30
Jumlah	574.452	568.719	528.319	513.548	-3,63

Keterangan : tad (tidak ada data)

Sumber : Sumsel Selatan Dalam Angka 2002-2005, BPS Propinsi Sumatera Selatan (diolah)

Perlu ditambahkan bahwa tidak ada perolehan informasi dari instansi yang bersangkutan mengenai perubahan data berkala (*series*) tersebut. Misalnya, penurunan lahan sawah irigasi menjadi lahan non-irigasi. Pihak BPS mengemukakan bahwa instansi ini hanya mengumpulkan data dari instansi lain, terutama dari Dinas Pertanian. Akan tetapi, data dari Dinas Pertanian (DPTPH) sendiri berbeda dengan data BPS.

DPTPH Propinsi Sumatera Selatan mengeluarkan data terbaru (2005) tentang tipologi dan luas lahan sawah seperti tersaji dalam Tabel 4. Luas lahan sawah di Propinsi ini tercatat 746.211 hektar, dimana sebagian besar proporsinya terdiri dari sawah lebak (42,17%), pasang surut (28,62%), dan tadah hujan (17,04%). Sementara itu, proporsi lahan sawah irigasi (teknis, setengah teknis, sederhana, desa/non-PU) hanya sekitar 12,17 %. Lahan sawah terluas terdapat di Kabupaten Banyuasin (198.558 ha), kabupaten ini juga tercatat sekaligus sebagai wilayah terluas yang memiliki lahan pasang surut dengan proporsi lebih kurang 67,18 % dari total lahan sawah pasang surut di Propinsi Sumatera Selatan.

**Tabel 4. Tipologi dan Luas Lahan Sawah Menurut Kabupaten dan Kota di Propinsi Sumatera Selatan, 2005 (hektar)**

Kabupaten/ Kota	Tipologi							Jumlah
	Irigasi Teknis	Irigasi 1/2 Teknis	Irigasi Sederhana	Irigasi Desa	Tadah Hujan	Pasang Surut	Lebak, dll.	
OKU	0	350	417	1.492	1.636	0	1.476	5.371
OKI	650	0	0	0	59.364	27.985	90.219	178.218
Muara Enim	0	2.807	1.076	2.156	6.001	0	24.407	36.447
Lahat	270	4.265	9.294	11.781	2.685	0	490	28.785
Musi Rawas	6.952	1.598	2.813	3.229	12.223	0	24.082	50.897
Musi Banyuasin	0	0	129	270	828	42.081	29.566	72.874
Banyuasin	0	0	0	0	10.122	143.454	44.982	198.558
OKU Selatan	0	1.145	2.675	6.052	1.512	0	70	11.454
OKU Timur	23.673	2.266	200	0	30.765	0	23.007	79.911
OKI	0	0	0	0	1.000	0	67.544	68.544
Palembang	0	0	0	0	189	26	7.813	8.028
Prabumulih	0	300	0	0	50	0	905	1.255
Pagar Alam	0	920	1.286	1.086	200	0	0	3.492
Lubuk Linggau	1.454	181	5	20	569	0	148	2.377
<b>Sumsel</b>	<b>32.999</b>	<b>13.832</b>	<b>17.895</b>	<b>26.086</b>	<b>127.144</b>	<b>213.546</b>	<b>314.709</b>	<b>746.211</b>

Sumber : DPTPH Propinsi Sumatera Selatan, 2006

Selanjutnya, secara rinci DPTPH Propinsi Sumatera Selatan mengeluarkan data berkala (*series*) tipologi dan luas lahan sawah sebagaimana tersaji dalam Tabel 5. Secara agregat, dalam kurun waktu empat tahun terakhir (2002-2005) luas lahan sawah di Propinsi ini rata-rata bertambah 7.508,67 hektar per tahun, atau rata-rata mengalami pertumbuhan sekitar 1,51 % per tahun. Penambahan terjadi pada tahun 2002-2003 seluas 81.269 hektar (11,23%), kemudian menurun pada tahun 2003-2004 sekitar 94.212 hektar (-11,70%), dan berikutnya bertambah pada tahun 2004-2005 lebih kurang 35.469 hektar (4,99%). Angka pertumbuhan paling tinggi terdapat pada lahan sawah pasang surut (5,10%/tahun) dan sawah lebak (3,54%/tahun). Sementara itu lahan sawah irigasi dan tadah hujan menunjukkan pertumbuhan negatif (rata-rata -3,62%/tahun).

**Tabel 5. Tipologi dan Luas Lahan Sawah di Propinsi Sumatera Selatan, 2002-2005 (ha)**

Uraian	Tahun				Rataan Perubahan (%)
	2002	2003	2004	2005	
Irigasi Teknis :	39.267	33.931	32.667	32.999	-5,43
Satu kali panen	2.879	891	950	470	
Dua/tiga kali panen	36.288	29.403	31.210	31.436	
Tidak ditanami	100	0	121	156	
Sementara tidak diusahakan	0	3.637	386	937	
Irigasi setengah teknis :	16.458	15.075	13.366	13.832	-5,42
Satu kali panen	2.002	2.013	1.683	1.623	
Dua/tiga kali panen	13.627	12.153	10.729	10.891	
Tidak ditanami	829	310	443	436	
Sementara tidak diusahakan	0	599	511	882	
Irigasi sederhana :	19.612	19.478	18.639	17.895	-2,99
Satu kali panen	4.856	4.111	2.586	2.477	
Dua/tiga kali panen	12.733	13.816	14.545	14.201	
Tidak ditanami	1.853	247	5	135	
Sementara tidak diusahakan	170	1.304	1.503	1.082	
Irigasi desa :	29.017	25.086	25.661	26.086	-3,20
Satu kali panen	8.624	4.420	6.586	6.491	
Dua/tiga kali panen	16.018	16.830	16.065	16.201	
Tidak ditanami	4.375	1.236	1.267	833	
Sementara tidak diusahakan	0	2.600	1.743	2.561	
Tadah hujan :	132.173	143.999	136.064	127.144	-1,04
Satu kali panen	64.640	87.584	44.946	51.512	
Dua/tiga kali panen	33.880	32.729	29.551	32.168	
Tidak ditanami	33.653	5.832	12.531	12.596	
Sementara tidak diusahakan	0	17.854	49.036	30.868	
Pasang surut :	202.835	272.588	195.708	213.546	5,10
Satu kali panen	143.913	143.887	137.049	147.014	
Dua/tiga kali panen	4.777	3.998	9.220	6.862	
Tidak ditanami	54.145	12.458	6.661	12.245	
Sementara tidak diusahakan	0	112.245	42.778	47.425	
Lebak, dll. :	284.323	294.797	288.637	314.709	3,54
Satu kali panen	173.453	156.615	136.169	184.078	
Dua/tiga kali panen	3.450	4.726	33.253	6.708	
Tidak ditanami	107.420	31.192	12.535	17.810	
Sementara tidak diusahakan	0	102.264	106.680	106.113	
Jumlah :	723.685	804.954	710.742	746.211	1,51
Satu kali panen	400.367	399.521	329.969	393.665	
Dua/tiga kali panen	120.773	113.655	144.573	118.467	
Tidak ditanami	202.375	51.275	33.563	44.211	
Sementara tidak diusahakan	170	240.503	202.637	189.868	

Sumber : DPTPH Propinsi Sumatera Selatan, 2005 (diolah)

Jika diperhatikan secara seksama, agregasi penambahan luas lahan sawah di Propinsi Sumatera Selatan boleh dikatakan cukup luar biasa setiap tahunnya. Sementara itu angka penurunannya juga cukup signifikan. Dengan kata lain, setiap tahun luas lahan sawah di Propinsi ini cukup fluktuatif. Perlu dijadikan catatan bahwa pendekatan yang dilakukan pihak DPTPH dalam pencatatan data luas lahan sawah ini adalah melalui eksistensi perusahaan tanaman (periode panen, tidak ditanami, dan sementara tidak diusahakan).

Selanjutnya, data luas lahan sawah dalam rentang dua titik waktu yang relatif cukup panjang (1995-2003) dikeluarkan oleh Kanwil BPN. Secara agregat, pada tahun 1995 lahan sawah di Propinsi Sumatera Selatan tercatat seluas 517.167 hektar, kemudian pada tahun 2003 bertambah menjadi 659.748 hektar (Tabel 6). Dengan kata lain, selama kurun waktu tersebut lahan sawah di Propinsi ini bertambah sekitar 17.822,63 hektar per tahun, atau dengan rata-rata laju pertumbuhan 3,45 % per tahun.

**Tabel 6. Penggunaan Tanah di Propinsi Sumatera Selatan, 1995 dan 2003**

Jenis Penggunaan Tanah	1995		2003	
	Luas (ha)	Proporsi (%)	Luas (ha)	Proporsi (%)
Perkampungan	89.149	1,02	142.064	1,63
Persawahan	517.167	5,94	659.748	7,58
Tegalan/ladang	285.326	3,28	252.338	2,90
Kebun campuran	203.303	2,34	197.984	2,28
Perkebunan rakyat	1.541.758	17,72	1.866.228	21,45
Perkebunan besar	239.532	2,75	388.948	4,47
Tambak	0	0,00	5.846	0,07
Pertambangan	3.306	0,04	9.619	0,11
Semak/alang-alang	225.292	2,59	109.236	1,26
Hutan	5.158.285	59,28	4.630.717	53,22
Danau/rawa	293.659	3,37	293.569	3,37
Lain-lain (sungai, jalan, dsb.)	144.965	1,67	145.445	1,67
<b>Jumlah</b>	<b>8.701.742</b>	<b>100,00</b>	<b>8.701.742</b>	<b>100,00</b>

Sumber : Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Sumatera Selatan, 2003  
(hasil perhitungan peta digital skala 1 : 50.000)

Selanjutnya, untuk periode waktu yang sama (1995-2003), secara rinci Kanwil BPN mengeluarkan data perubahan luas lahan sawah menurut kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan (Tabel 7). Secara agregat selama periode waktu tersebut luas lahan sawah di Propinsi ini bertambah 17.817 hektar per tahun, atau dengan laju pertumbuhan sekitar 3,45 per tahun. Dapat diperhatikan bahwa semua lahan sawah di wilayah kabupaten rata-rata bertambah seluas 2.552,93 hektar per tahun, atau dengan laju pertumbuhan sekitar 4,41 % per tahun. Adapun luas lahan sawah di wilayah perkotaan seperti Palembang dan Pagar Alam masing-masing berkurang setiap tahun dengan rata-rata sekitar 5,617 hektar (-0,02%) dan 3.922,25 hektar (-1,53%). Sementara itu, di Kota Prabumulih dan Lubuk Linggau luas lahannya tidak berubah berkurang atau tetap.

**Tabel 7. Perubahan Luas Lahan Sawah di Propinsi Sumatera Selatan, 1995-2003**

Kabupaten/Kota	Luas (ha)		Rataan Perubahan (per tahun)	
	1995	2003	Luas (ha)	Proporsi (%)
Kabupaten Banyuasin	150.888	180.409	3.690,13	2.45
Kabupaten Lahat	17.318	26.079	1.095,13	6.32
Kabupaten Muara Enim	24.791	30.374	697,88	2.82
Kabupaten Musi Rawas	12.565	17.848	660,38	5.26
Kabupaten Musi Banyuasin	135.062	135.176	14,25	0.01
Kabupaten Ogan Komering Ulu	84.753	147.077	7.790,50	9.19
Kabupaten Ogan Komering Ilir	81.060	112.438	3.922,25	4.84
Kota Palembang	5.624	5.617	-0.88	-0.02
Kota Pagar Alam	3.442	3.021	-52.63	-1.53
Kota Prabumulih	839	839	0	0
Kota Lubuk Linggau	825	825	0	0
<b>Sumatera Selatan</b>	<b>517.167</b>	<b>659.703</b>	<b>17.817,00</b>	<b>3.45</b>

Sumber : Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Sumatera Selatan, 2003

Sehubungan dengan alih fungsi lahan (sawah), dari hasil diskusi di beberapa instansi terkait di Propinsi Sumatera Selatan dapat disimpulkan bahwa isu ini boleh dikatakan belum begitu mengemuka dan kondisinya jauh berbeda dengan fenomena yang terjadi di Pulau Jawa. Meskipun di Propinsi setempat terjadi perubahan luas lahan sawah setiap tahun, formalnya data alih fungsi lahan sawah ke penggunaan lain tidak tercatat secara spesifik.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa menurut data BPS, lahan sawah di Propinsi Sumatera Selatan mengalami penurunan dengan proporsi rata-rata sekitar 3,63 % per tahun. Akan tetapi, data dari DPTPH dan Kanwil BPN memberikan gambaran sebaliknya, lahan sawah di Propinsi ini bertambah dengan rata-rata laju pertumbuhan masing-masing 1,53 % per tahun dan 3,45 % per tahun.

Agregasi data dari ketiga instansi diatas menunjukkan bahwa lahan sawah di Propinsi Sumatera Selatan cenderung bertambah setiap tahun. Namun demikian dari hasil diskusi dengan beberapa pejabat setempat diperoleh informasi bahwa sebetulnya alih fungsi lahan ke penggunaan lain juga terjadi di Propinsi ini. Alih fungsi tersebut terutama dari lahan sawah ke perkebunan, karena pendapatan mengelola tanaman perkebunan seperti kelapa sawit dan karet lebih menjanjikan dibandingkan pendapatan usahatani padi. Beberapa wilayah yang terindikasi mengalami alih fungsi lahan ini antara lain Kecamatan Pulau Rimau, Karang Agung, Air Sugihan, dan Talang Kelapa di Kabupaten serta Kecamatan Mesuji, Pampangan, Belitang di Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur. Sayangnya data otentik mengenai kuantitas alih fungsi lahan dimaksud tidak tersedia pada instansi terkait, khususnya di DPTPH dan Dinas Perkebunan setempat. Pihak Dinas Perkebunan menginformasikan bahwa saat ini instansi yang bersangkutan sedang melakukan kajian terkait dalam wadah koordinasi 'Forum Bersama Pembangunan Perkebunan Sumatera Selatan (Forbes)' dengan lembaga akademis, penelitian, dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

Kendati Pemerintah Propinsi Sumatera Selatan telah menyusun Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) untuk tahun 2005-2019, aturan mengenai pengendalian alih fungsi lahan belum dimuat secara komprehensif. Sebagai catatan, RTRW tersebut telah disahkan oleh DPRD setempat melalui produk hukum Peraturan Daerah (Perda) tanggal 20 Agustus 2006 yang lalu. Saat ini Perda yang bersangkutan berada di Mendagri untuk pengesahan lebih lanjut.

Perlu dikemukakan bahwa kasus perebutan kepentingan (konflik) pemanfaatan lahan antara beberapa sub-sektor dan sektor terjadi di Propinsi ini, yaitu : (1) antara sub-sektor perkebunan dengan sektor pertambangan sekitar 44.909,19 hektar; (2) antara sub-sektor perkebunan dengan sektor kehutanan sekitar 44.227,12 hektar; dan (3) antara sektor pertambangan dengan sektor kehutanan sekitar 36.251,98 hektar. Melihat kondisi ini, tidak tertutup kemungkinan benturan kepentingan pemanfaatan lahan antara sub-sektor perkebunan dan sub-sektor tanaman pangan kelak juga bisa terjadi apabila tidak diantisipasi dari sekarang.

Sege nap jajaran Pemerintah Propinsi, Kabupaten, dan Kota menyadari bahwa aspek legal dan kontrol yang dapat melindungi pemanfaatan lahan untuk pertanian tanaman pangan belum terakomodasi secara memadai. Dengan kata lain, lahan yang memang sesuai untuk lahan pertanian tanaman pangan belum memiliki Perda yang dapat melindungi dari alih fungsi lahan. Disamping itu, pemerintah setempat juga belum mempunyai Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dan Rencana Teknis Ruang Kota (RTRK) yang dapat dijadikan sebagai salah satu instrumen dalam pengendalian alih fungsi lahan.

Bertitik tolak dari hal tersebut diatas, Pemerintah Propinsi Sumatera Selatan telah mengupayakan rencana dan implementasi kebijakan : *Pertama*, pengelolaan dan pemanfaatan potensi kawasan budidaya pertanian lahan basah dalam rangka menghasilkan pangan dengan tetap memperhatikan kelestarian lingkungan untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan. Pengembangan dan pemanfaatan tersebut diarahkan untuk seluruh kabupaten dan kota di wilayah Sumatera Selatan (kecuali Kota Pagar Alam) dengan luas total 1.027.900,81 hektar. *Kedua*, perangkat/mekanisme kebijakan insentif dan disinsentif yang berkaitan dengan elemen guna lahan seperti pengaturan hukum pemilikan lahan oleh swasta dan pengaturan perijinan, Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), dan retribusi perubahan pemanfaatan lahan.

Selanjutnya, terhitung sejak tahun 2006 Pemerintah Propinsi Sumatera Selatan tengah mengimplementasikan ‘Program Lumbung Pangan’ yang dicanangkan oleh Presiden pada saat panen raya di Kabupaten Ogan Komering Ulu (OKU) tanggal 28 Januari 2005 yang lalu. Rencana induk (*master plan*) program ini telah disusun oleh tim Badan Perencana Pembangunan Daerah (Bappeda) setempat bekerjasama dengan Fakultas Pertanian Universitas Sriwijaya (Faperta Unsri). Salah satu muatan yang terkandung dalam rencana induk program tersebut adalah penca nangan ‘lahan sawah abadi’ seluas 752.150 hektar (Tabel 8), yaitu terdiri dari lahan sawah dimanfaatkan seluas 513.176 hektar (68,23%) dan lahan sawah sementara tidak diusahakan seluas 238.974 hektar (31,77%).

**Tabel 8. Tipologi dan Potensi Lahan Sawah di Propinsi Sumatera Selatan, 2005**

Tipologi	Potensi					
	Lahan Dimanfaatkan		Lahan Sementara Tidak Diusahakan		Jumlah	
	Luas (Ha)	Proporsi (%)	Luas (Ha)	Proporsi (%)	Luas (Ha)	Proporsi (%)
Irigasi	83.637	87,80	11.620	12,20	95.257	100,00
Lebak	161.341	53,17	142.102	46,83	303.443	100,00
Tadah hujan	120.313	75,26	39.540	24,74	159.853	100,00
Pasang surut	147.885	76,39	45.712	23,61	193.597	100,00
<b>Jumlah</b>	<b>513.176</b>	<b>68,23</b>	<b>238.974</b>	<b>31,77</b>	<b>752.150</b>	<b>100,00</b>

Sumber : Rencana Induk ‘Lumbung Pangan’ Sumatera Selatan, 2006 (diolah)



### ***Kasus : Propinsi Jawa Tengah***

Propinsi Jawa Tengah boleh dikatakan sudah cukup tanggap dalam mengantisipasi alih fungsi lahan. Hal tersebut paling tidak tercermin dari komitmen para pejabat setempat sebagaimana tertuang dalam Rancangan Tata Ruang Wilayah Propinsi dan Kabupaten/Kota (RTRWP dan RTRWK). Isu alih fungsi lahan lebih dipertegas lagi lewat Peraturan Gubernur (Pergub) tahun 2006 tentang Akselerasi Rencana Strategis Jawa Tengah (2006-2008) yang salah satu isinya (pasal 15) menyangkut pencaanangan lahan abadi sebagai bagian dari program Revitalisasi Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (RPPK). Namun, operasionalisasi kegiatannya belum diatur secara rinci.

Beberapa institusi juga telah cukup peduli tentang alih fungsi lahan di Jawa Tengah. Institusi tersebut antara lain Bappeda, Biro Pemerintahan Daerah, Badan Ketahanan Pangan, Badan Bimas, Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura (DPTPH), Biro Kerjasama Otonomi Daerah/Hukum, Diklat/Badan Pertanahan Nasional (BPN), Dinas Kimtaru (Pemukiman dan Tata Ruang) Kimpraswil, Dinas Pengelolaan Sumberdaya Air (PSDA) Kimpraswil, DPRD (Komisi-B), dan staf khusus Gubernur bidang RPPK.

Seperti telah diduga sebelumnya, angka alih fungsi lahan di Jawa Tengah beragam menurut versi masing-masing instansi. Bappeda mensinyalir angka alih fungsi lahan sawah di Propinsi ini berkisar antara 2.000-3.000 hektar per tahun, sementara BPN dan DPTPH masing-masing mengkalkulasi sekitar 2.875 hektar per tahun dan 1.500-2.000 ha/tahun. Staf khusus Gubernur bidang RPPK mengestimasi sekitar 2.500-2.800 ha/tahun dan Komisi-B DPRD Jawa Tengah menduga sebesar 10-12 %/tahun.

Kendati data diatas cukup berbeda, namun secara agregat dapat disimpulkan bahwa kisaran luas alih fungsi lahan di Propinsi Jawa Tengah adalah antara 2.000-3.000 hektar per tahun. Secara substantif, pihak institusi yang terkait dengan alih fungsi lahan ini menginginkan pemetaan yang komprehensif dan holistik. Akan tetapi, karena keterbatasan dana, pemetaan yang dimaksud belum terlaksana hingga saat ini.

Selanjutnya, beberapa kabupaten/kota yang cukup banyak mengalami alih fungsi lahan di Propinsi Jawa Tengah diantaranya Semarang, Demak, Kendal, Sukoharjo, Sragen, dan Klaten. Sementara itu, salah satu kabupaten yang secara relatif cukup banyak mengalokasikan lahan pertaniannya untuk dialihfungsikan adalah Boyolali.

Kabupaten Boyolali memiliki areal pertanian dengan proporsi mayoritas (sekitar dua pertiga) berupa lahan kering. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika kabupaten ini dapat mengalokasikan alih fungsi lahannya dalam jumlah yang relatif cukup luas. Kendati demikian, lahan-lahan yang dapat dialihfungsikan diatur dengan mekanisme tertentu, misalnya melalui Undang Undang, Peraturan Daerah (Perda), dan kebijakan-kebijakan yang relevan lainnya. Bahkan, di kabupaten ini terdapat institusi Batada (Badan Pertanahan Daerah) disamping BPN (Badan Pertanahan Nasional) yang mengurus masalah pertanahan, termasuk didalamnya hal ihwal alih fungsi lahan.

Batada Boyolali dibentuk pada tahun 2003, yaitu sebagai penjabaran lebih lanjut implementasi Undang Undang No. 2/99 tentang Otonomi Pemerintahan Daerah. Operasional kegiatan Batada berpedoman pada Perda No. 11/2004 tentang tata ruang (pengaturan lahan) dan Perda No. 2/2006 tentang izin lokasi (zona industri dan non-industri). Staf Batada adalah pegawai dari instansi lingkup kabupaten yang diangkat berdasarkan SK Bupati dan dilatih oleh BPN.

Batada Boyolali merupakan salah satu anggota 'Tim Teknis' pengendalian alih fungsi lahan, disamping anggota lainnya dari unsur pemerintahan kabupaten, BPN, Dinas Pertanian, PU, kecamatan, desa, dan instansi terkait lainnya. Tim Teknis bernaung dalam wadah institusi 'Kantor Pelayanan Terpadu' dengan tugas pokok memberikan pertimbangan teknis kepada Bupati dalam hal perijinan alih fungsi lahan termasuk didalamnya pertimbangan dampak positif dan negatif, misalnya dalam kaitannya dengan aspek tenaga kerja dan ekonomi. Konkretnya, lahan yang menyerap tenaga kerja lebih besar dan mendatangkan nilai ekonomi bermanfaat tinggi (produktif) dipertahankan untuk dialihfungsikan. Namun perlu digarisbawahi bahwa koordinasi antar institusi tersebut belum begitu kuat.

Untuk menghindari dualisme keberadaan Batada dan BPN, tugas pokok dan fungsi (tupoksi) antara kedua institusi ini telah dibagi dan disepakati. Secara garis besar, pembagian tugas antara Batada dan BPN antara lain : (a) BPN menangani urusan GIS (*Geographic Information System*), pengukuran dan sertifikasi tanah, serta perijinan alih fungsi lahan dibawah satu hektar; dan (b) Batada memiliki kewenangan dalam hal tata guna, tata ruang, penanganan tanah *absentee* (guntai), perijinan alih fungsi lahan dengan luasan diatas satu hektar, dan lain-lain.

Beberapa wacana aturan alih fungsi lahan sudah disinggung dalam RTRW Kabupaten yang disahkan melalui Peraturan Daerah (Perda No. 11/2004). Namun aturan dalam RTRW masih dalam skala kawasan, belum terinci secara luas. Sementara itu aturan-aturan lainnya cenderung lebih mengedepankan kesepakatan-kesepakatan, lemah atau belum memperhatikan penghargaan dan sanksi (*reward and punishment*). Bahkan beberapa pihak mengemukakan bahwa RTRW dibuat oleh pihak konsultan, dimana institusi-institusi pelaksana seakan-akan 'digiring' untuk menerapkannya.

Strategi pengendalian alih fungsi lahan di Kabupaten Boyolali antara lain :

1. Peraturan Gubernur Propinsi Jawa Tengah yang tidak membolehkan alih fungsi lahan sawah yang memiliki Indeks Pertanaman (IP) diatas 200 %;
2. Lahan yang memiliki kualitas irigasi baik dan berfungsi sebagai penyangga konservasi (mencegah degradasi sumberdaya alam) tidak diperkenankan untuk dialihfungsikan;
3. Ijin Perubahan dan Penggunaan Tanah (IPPT) berpedoman pada Standar Operasional Pelayanan Pertanahan (SOPP), dimana untuk luas lahan diatas 2,000 meter persegi harus melalui ijin Propinsi dan sebaliknya untuk lahan dengan luas dibawah 2.000 meter persegi melalui ijin kabupaten. Adapun batasan pengajuan ijin tersebut berlaku untuk lahan sawah ( $\geq 500 \text{ m}^2$ ) dan lahan kering ( $\geq 1.000 \text{ m}^2$ ).

Kabupaten Boyolali lewat instansi BPN dan Batada telah memiliki wacana kriteria pengaturan konversi (alih fungsi) dalam kaitannya dengan penancangan pencagaran lahan. *Pertama*, lahan dengan alih fungsi yang tidak dapat dihindari (dekat pemukiman, jalan, dan simpul ekonomi). *Kedua*, lahan dengan kriteria alih fungsi terbatas. *Ketiga*, lahan yang tidak boleh dialihfungsikan.

Khusus untuk kriteria lahan yang tidak boleh dialihfungsikan, batasannya direncanakan dalam tempo waktu 30 tahun, sesuai dengan masa hak guna usaha (HGU), dan setelah itu dapat ditinjau atau diperbarui kembali (*renewal*). Kondisi ini disadari karena lahan yang tidak boleh dikonversi pada saat ini, suatu saat kelak akan berhadapan dengan tuntutan perubahan seiring perkembangan pembangunan. Sebagai catatan, wacana penerapan kriteria lahan yang tidak boleh dialihfungsikan berpedoman pada komparasi antara luas lahan dengan

jumlah manusia yang terkait didalamnya. Komparasi lahan untuk industri adalah 500 orang, lahan perumahan (200 orang), dan lahan sawah (3 orang). Artinya, semakin sedikit jumlah manusianya, semakin luas lahan yang tidak boleh dialihfungsikan.

Selanjutnya berikut ini disajikan kasus di salah satu lokasi di Kabupaten Boyolali, yaitu di Desa Munjung (Kecamatan Sawit). Desa Munjung merupakan salah satu sentra produksi beras di Kabupaten Boyolali. Total luas lahan sawah di desa ini tercatat lebih kurang 130 hektar, dimiliki oleh sekitar 70 % rumah tangga dengan rata-rata luas berkisar antara 0,2-0,4 hektar per kepala keluarga. Hampir 50 % diantara mereka sudah punya sertifikat pemilikan tanah. Sebagai catatan, pemilikan lahan oleh orang dari luar desa boleh dikatakan jarang.

Pola tanam yang umum dilakukan petani Desa Munjung adalah padi-padi-palawija. Rataan produktivitas padi berkisar antara 5 ton hingga 7,5 ton GKP (gabah kering panen) per hektar per musim tanam. Sebelumnya sekitar 25-35 % petani setempat mengusahakan tanaman tembakau. Namun akhir-akhir ini proporsi petani yang menanam jenis tanaman ini hanya tinggal 10 %, karena jatuhnya harga produksi dan berkurangnya pasokan air irigasi. Sebagai catatan, air irigasi Desa Munjung mendapat pasokan terakhir dari saluran Dam Sungai Gandul yang akhir-akhir ini debit airnya cenderung mulai menurun.

Saat ini harga lahan sawah dekat pinggiran jalan adalah sekitar Rp 150 juta *per staat* (satu kepemilikan = 4.000 m<sup>2</sup>) atau rata-rata Rp. 46.000 per meter persegi. Sementara itu lahan sawah dekat desa yaitu lebih kurang Rp 50 juta per patok (1 patok = 2.000 m<sup>2</sup>).

Kepedulian dan kesadaran masyarakat terhadap alih fungsi lahan tercermin dari adanya rembug desa, antara lain : (1) aspirasi masyarakat untuk merelakan lahan (ganti rugi) sekitar 50 meter dari jalan untuk perluasan pengembangan aksesibilitas transportasi; (2) tidak diijinkannya fragmentasi lahan sawah dalam hal pewarisan (lahan kering diperbolehkan); dan (3) kepedulian masyarakat dalam bentuk penolakan pembangunan perusahaan air mineral (PT Amazon) yang mereka pikir dapat kepentingan usahatani mereka. Namun demikian, baik pedoman maupun bentuk penyuluhan dari pemerintah mengenai alih fungsi lahan, belum pernah diterima masyarakat setempat.

Khusus untuk kasus PT Amazon, pada tahun 2005 yang lalu perusahaan ini membeli lahan dekat pinggir jalan Desa Munjung senilai Rp 220 juta (luas sekitar 3 patok, atau 0,6 ha). Berikutnya terjadi konflik antara sebagian masyarakat yang pro dan kontra terhadap keberadaan perusahaan. Hal tersebut disebabkan oleh tidak adanya sosialisasi dari perusahaan dan timbulnya kekhawatiran sebagian besar masyarakat. Namun akhirnya, melalui putusan penandatanganan sekitar 139 orang yang menolak dan 78 orang yang menyatakan setuju lewat fasilitasi pemerintah setempat, perusahaan yang bersangkutan tidak jadi beroperasi.

Alih fungsi lahan merupakan fenomena kompleks. Sepanjang aturan konkret, strategis, komprehensif, dan holistik yang memuat insentif dan disinsentif berdasarkan kesepakatan semua pemangku kepentingan (*stakeholders*) belum diformulasikan dan diimplementasikan, maka alih fungsi lahan sulit untuk dikendalikan. Sebagai contoh, para investor yang notabene memiliki modal kuat relatif leluasa mencari lahan yang strategis untuk kegiatan mereka. Hal tersebut disebabkan investor dapat mempengaruhi penjual lahan maupun pihak yang memiliki akses dalam hal perijinan perubahan penggunaan tanah. Akibatnya, lembaga yang mempunyai otoritas mengurus alih fungsi lahan seperti ‘memburu layangan putus’, karena agak kesulitan menangani kasus seperti ini.

Strategi pengendalian alih fungsi lahan seyogyanya dapat bercermin pada falsafah kearifan lokal (*local wisdom*) masyarakat Jawa, dimana ‘*wong manut tanahe* (manusia mengikuti tanahnya)’. Salah satu maknanya, apabila penempatan dan pengelolaan tanah diatur sedemikian rupa, maka secara otomatis masyarakat akan mengikuti aturan-aturan didalamnya. Jadi, fokus utama dalam strategi pengendalian alih fungsi lahan adalah penegakan peraturan dengan kriteria sebagaimana dikemukakan diatas. Sebagai ilustrasi perbandingan, lahan diluar Jawa seyogyanya kebalikan dari falsafah tersebut, yaitu ‘tanah manut wonge (tanah mengikuti manusia). Artinya, masyarakat di luar Jawa yang relatif memiliki lahan yang lebih luas perlu dibenahi sumberdaya manusianya seiring penegakan peraturan tentang pengendalian alih fungsi lahan.

Disamping upaya penegakan peraturan, pemetaan lahan menurut kawasan berikut detail penggunaannya perlu diwujudkan. Salah satu media yang murah dan dapat dipertanggungjawabkan untuk kegiatan ini program Kuliah Kerja Nyata (KKN) bersama masyarakat dalam pembuatan peta partisipatif tingkat desa. Pemetaan ini tentunya tidak terbatas pada pembuatan peta kawasan dan lahan semata, tapi dapat juga dikembangkan menjadi peta potensi lainnya seperti demografi, aksesibilitas, dan sebagainya.

Wacana kriteria pengaturan konversi (alih fungsi) dalam kaitannya dengan penancangan pencagaran lahan perlu diwujudkan melalui program *super impose*. Sementara itu, lembaga yang berwenang dalam menangani urusan pertanahan (misalnya sertifikat) perlu kiranya memberikan ‘cap/stempel’ yang membolehkan atau melarang pengalihfungsian lahan.

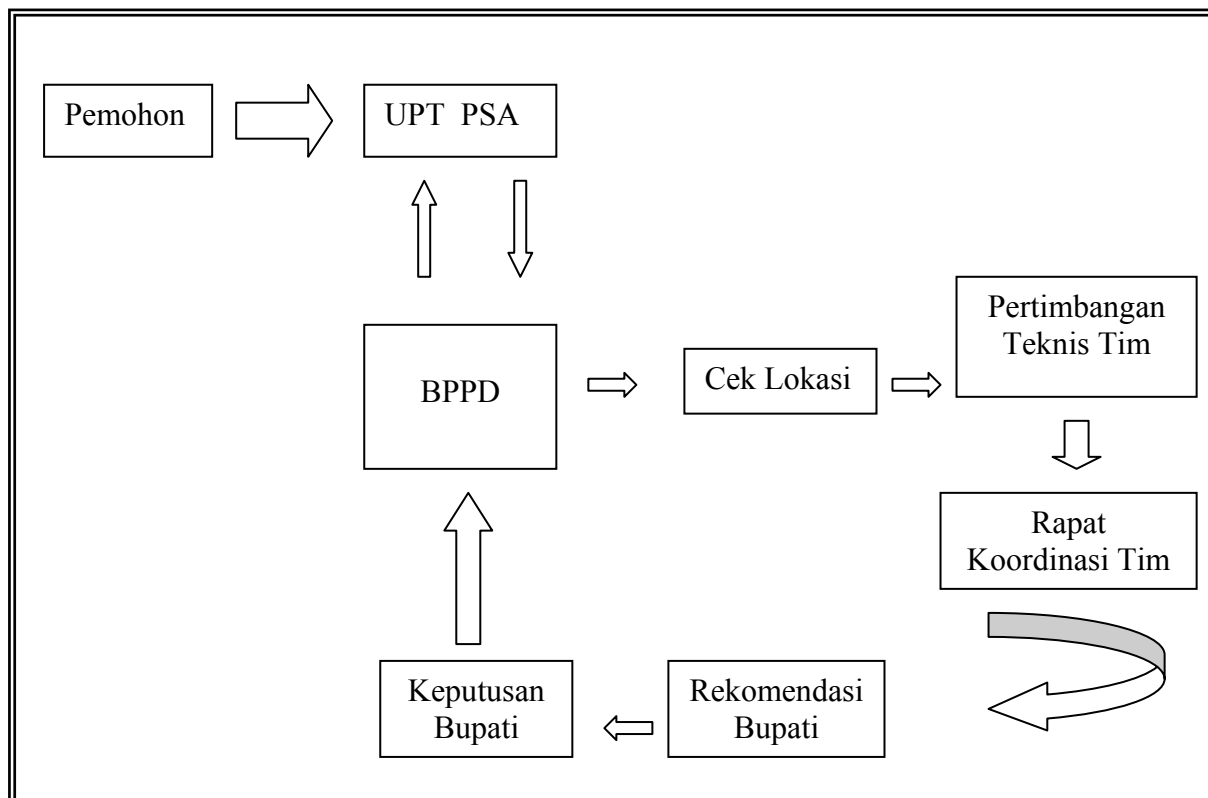
### ***Kasus : Propinsi D. I. Yogyakarta***

Sejalan dengan arahan proposal, kegiatan pengumpulan data di DI Yogyakarta dilakukan dalam dua bentuk, *Focus Group Discussion* (FGD) dan peninjaun lapang di Kabupaten Sleman. FGD dihadiri oleh perwakilan dari Bappeda, BPS, Dinas Pertanian, BPN, Dinas Perkebunan, dan Perwakilan dari Dinas Pertanian semua kabupaten lingkup DI. Yogyakarta. Kunjungan lapang pada tanggal 31 November di Kabupaten Sleman, diawali dengan diskusi intensif di Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kabupaten Sleman, kemudian dilanjutkan dengan diskusi serupa di kantor Badan Pengendalian Pertanahan Daerah (BPPD) Kabupaten Sleman.

Secara umum alih fungsi lahan di Kabupaten Sleman memang tinggi, terutama di wilayah kecamatan yang berbatasan langsung dengan Kodya Yogyakarta, seperti Kecamatan Depok. Alih fungsi umumnya terjadi akibat pembangunan perumahan dan kawasan pendidikan. Hal ini sebetulnya tidak terlalu mengeherankan mengingat Kecamatan Depok diproyeksikan menjadi kota satelit. Rata-rata konversi di Kabupaten Sleman ini lebih kurang 50 hektar setiap tahunnya. Kabupaten Sleman sendiri merupakan salah satu lumbung padi DI Yogyakarta dimana sekitar 35-40% produksi padi DI Yogyakarta berasal dari Kabupaten Sleman. Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Sleman sendiri termasuk besar terutama dari bandara, dan pusat-pusat pendidikan besar yang didirikan di Kabupaten Sleman.

Satu hal yang menarik untuk kasus Kabupaten Sleman adalah adanya lembaga yang diberi nama Badan Pengendalian Pertanahan Daerah (BPPD). Lembaga ini dibentuk untuk membantu Bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang pengendalian pertanahan daerah. Sementara fungsi yang diemban adalah membantu perumusan kebijakan teknis di bidang pengendalian pertanahan daerah, mengurus pemberian perijinan dan pelaksanaan pelayanan umum di bidang pengendalian pertanahan daerah serta pemberian pelayanan penunjang penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Secara teknis ada dua manfaat yang didapat dengan adanya lembaga semacam BPPD ini. *Pertama* : proses pemanfaatan lahan akan lebih terkendali sesuai dengan arahan berbagai peraturan/perundangan yang ada di tingkat pusat dan daerah. *Kedua* lembaga ini secara berkala dapat memberikan berbagai masukan untuk penyempurnaan peraturan/perundangan yang ada, terutama yang terkait dengan kondisi spesifik wilayah. Hal ini menjadi penting agar peraturan perundangan yang telah ditetapkan tidak mematikan berbagai inisiatif lokal dalam upaya sejenis. Adanya lembaga semacam ini juga akan memudahkan pembagian tugas antara Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai institusi pusat di daerah, yang lebih menitikberatkan pada aspek regulasi dan mengayomi berbagai kepentingan pusat di daerah. Sementara BPPD lebih pada pengendalian pemanfaatan lahan yang sejalan dengan kondisi spesifik wilayah.



**Gambar 1. Prosedur Perijinan di BPPD Kabupaten Sleman**

Walaupun demikian, lembaga ini belum juga dapat berfungsi secara maksimal. Menurut nara sumber di BPPD, masih banyak pelanggaran dalam pemanfaatan ruang di wilayah Sleman, bila mengacu pada RTRW yang ada, namun seringkali BPPD juga tidak berdaya melakukan kontrol karena adanya kekuatan lain yang lebih besar di belakang berbagai pelanggaran yang terjadi.

## **Hasil Diskusi**

Hampir semua peserta rapat melihat bahwa alih fungsi lahan sudah merupakan salah satu masalah krusial di DI Yogyakarta, terutama Kabupaten Sleman, Bantul dan Kodya Yogyakarta. Dalam tahun 2004 saja rata-rata alih fungsi lahan pertanian adalah sebesar 0,42 % per tahunnya. Konversi terbesar terjadi di Kodya Yogyakarta dengan rata-rata konversi 7 % per tahunnya. Sama dengan daerah lainnya, berbagai peraturan untuk perlindungan lahan sawah yang ada belum dapat diimplementasikan secara maksimal. Selain itu, yang mendorong pesatnya alih fungsi lahan sawah adalah rendahnya rata-rata luas lahan yang dikuasai petani (kurang dari 2000 meter) yang menyebabkan kegiatan pertanian tidak dapat diandalkan sebagai sumber penghasilan keluarga, dan untuk petani semacam ini rawan sekali terjadinya perpindahan hak milik yang pada akhirnya mendorong alih fungsi lahan.

Koordinasi antar instansi terkait masih sangat lemah, sementara itu Propinsi sudah tidak sepenuhnya dapat mengontrol kabupaten dalam hal pemanfaatan lahan. Alih fungsi lahan di Daerah Istimewa Yogyakarta banyak dilakukan oleh individu (sporadis) dan ini sangat sulit untuk dikontrol. Sementara alih fungsi secara sistematis relatif semakin terbatas. Selain itu masih belum nampaknya keberpihakan regulasi yang ada kepada sektor pertanian. Peraturan yang ada cenderung lebih menguntungkan investor untuk menanamkan modalnya di DI Yogyakarta.

Peserta pertemuan melihat bahwa pemerintah daerah belum mempunyai suatu pedoman yang baku tentang pembangunan pertanian ke depan. Apakah usahatani padi yang sempit tersebut akan terus dipertahankan dan kalau tidak alternatif usaha apa yang akan dikembangkan untuk masyarakat desa ke depannya. Hal ini menjadi penting, karena penanganan masalah yang terkait dengan pertanian lebih bersifat pemadam kebakaran, program dibuat kalau ada masalah. Beberapa dinas dari kabupaten masih berkuat pada persoalan rutin mereka dan berbagai keterbatasan yang mereka hadapi dalam implementasi program. Upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian subur yang pernah ada bersifat hilang timbul dan tidak konsisten, sangat tergantung pada berbagai isu yang timbul di masyarakat dan figur yang peduli pada masalah ini. Sehingga agak sulit mencari lembaga apa yang sebaiknya dijadikan ujung tombak dalam pengendalian alih fungsi lahan. Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang diharapkan berperan aktif, selama ini lebih banyak bersifat menunggu dalam masalah alih fungsi ini. Sementara itu Dinas teknis seperti Pertanian, sangat terbatas kewenangannya dan dalam banyak kasus mereka hanya pelaksana apa yang diinginkan pemerintah daerah. Dalam diskusi dengan para peserta ini juga muncul gagasan agar Bappenas ikut turun tangan dalam melakukan pengendalian alih fungsi lahan ini secara sistemik. Juga perlu dipikirkan upaya-upaya untuk membuat orang tertarik dengan berusaha tani, antara lain misalnya dengan pemberian insentif pajak yang menarik bagi petani.

Pelajaran yang dapat dipetik dari kasus D I. Yogyakarta adalah, perlunya arahan yang jelas mengenai pembangunan pertanian ke depan di wilayah ini, sehingga berbagai program yang dilaksanakan dinas teknis tidak sepertinya bersifat repetisi dari waktu ke waktu, tetapi merupakan suatu akumulasi ke arah yang lebih baik.

### **Kasus : Propinsi Jawa Timur**

Propinsi Jawa Timur merupakan salah satu sentra produksi pangan nasional. Kontribusi Propinsi ini dari produksi lima komoditas utama terhadap produksi nasional masing-masing tercatat sebagai berikut : (1) padi (17,3%); (2) jagung (36,97%); (3) kedele (44,45%); (4) gula /tebu (47,5%); dan (5) tembakau (60 %).

Komoditas-komoditas diatas sebagian besar dihasilkan dari lahan sawah sebagaimana tersaji pada Tabel 8. Tampak bahwa lahan-lahan tersebut telah mengalami perubahan luas areal, khususnya lahan sawah irigasi teknis dan semi-teknis. Khusus untuk tahun 2003-2004, perubahan luas areal sawah teknis dan semi-teknis masing-masing tercatat 4.338 hektar (0.6%) dan 2.528 hektar (2.3%). Secara agregat, perubahan luas lahan sawah selama periode tersebut adalah sekitar 5.035 hektar, atau sekitar 0,4 % (Tabel 9).

**Tabel 9. Luas Lahan Sawah Menurut Jenis Irigasi di Propinsi Jawa Timur, 2003-2004**

No.	Jenis Lahan Sawah	Luas (ha)		Perubahan (%)	
		2003	2004	Hektar	%
1.	Irigasi teknis	672.840	677.178	-4.338	-0.6
2.	Irigasi semi-teknis	111.288	113.816	-2.528	-2.3
3.	Irigasi sederhana	86.581	84.017	2.564	3.0
4.	Irigasi desa	37.685	32.370	5.315	14.1
5.	Tadah hujan	238.310	234.899	3.411	1.4
6.	Lainnya	707	96	611	86.4
<b>Jumlah</b>		<b>1.147.411</b>	<b>1.142.376</b>	<b>5.035</b>	<b>0.4</b>

Sumber : Dinas Pertanian Propinsi Jawa Timur, 2005

**Tabel 10. Penggunaan Lahan di Propinsi Jawa Timur, 2003-2004**

No.	Penggunaan Lahan	Luas (ha)		Perubahan (%)	
		2003	2004	Hektar	%
1.	Lahan sawah	1.147.411	1.142.376	-5.035	-0.4
2.	Lahan kering	3.358.748	3.323.078	-35.670	-1.1
3.	Lahan lainnya	77.158	81.877	4.719	6.1
<b>Jumlah</b>		<b>4.583.318</b>	<b>4.547.331</b>	<b>-35.987</b>	<b>1.5</b>

Sumber :Dinas Pertanian Propinsi Jawa Timur, 2005

Dalam kurun waktu empat tahun terakhir (2002-2005) perubahan (mutasi) lahan sawah di Propinsi Jawa Timur tercatat seluas 7.645 hektar. Perubahan (mutasi) paling luas terjadi pada lahan sawah irigasi teknis dan berikutnya lahan sawah tadah hujan, yaitu masing-masing 2.964,8 hektar dan 2.674,6 hektar. Akan tetapi, jika dihitung berdasarkan agregasi lahan sawah beririgasi, perubahan (mutasi) tersebut mencapai 4.970,6 hektar. Lengkapnya informasi ini dapat diperhatikan pada Tabel 11.

**Tabel 11. Mutasi Lahan Sawah di Propinsi Jawa Timur, 2002-2005**

No.	Jenis Lahan Sawah	Luas Mutasi				Jumlah
		2002	2003	2004	2005	
1.	Irigasi Teknis	135,6	1.47 0,2	1.35 9,0	373, 0	2.96 4,8
2.	Irigasi ½ teknis	0	328, 8	458, 2	54,8	787, 0
3.	Irigasi sederhana	1,0	848, 2	369, 6	185, 1	1.21 8,8
4.	Tadah hujan	9,0	1.71 2,6	953, 0	425, 1	2.67 4,6
<b>Jumlah</b>		<b>145,6</b>	<b>4.35 9,8</b>	<b>3.13 9,8</b>	<b>630, 2</b>	<b>7.64 5,2</b>

Sumber :Dinas Pertanian Propinsi Jawa Timur, 2006

Selanjutnya, alih fungsi lahan sawah ke penggunaan lain (non-pertanian) di Propinsi Jawa Timur masing-masing adalah untuk bangunan, industri, prasarana, dan lain-lain. Alih fungsi ini juga termasuk untuk perkebunan dan tambak serta perubahan status menjadi lahan kering. Dalam kurun waktu lima tahun terakhir (2000-2004), rata-rata alih fungsi lahan sawah tertinggi adalah untuk bangunan dan perubahan status menjadi lahan kering, yaitu masing-masing 2.501,3 hektar dan 1.555,6 hektar. Sementara itu, rata-rata alih fungsi lahan sawah ke penggunaan lainnya, di luar bangunan dan perubahan status menjadi lahan kering berkisar antara 167.7 hektar hingga 995,2 hektar (Tabel 12).

**Tabel 12. Alih Fungsi Lahan Sawah ke Penggunaan Lainnya di Propinsi Jawa Timur 2000-2004 (ha)**

Alih fungsi	Tahun					Rataan
	2000	2001	2002	2003	2004	
1. Bangunan	236,0	1.885,2	95,6	8.729,0	1.560,8	2.501,3
2. Industri	37,5	180,7	20,0	3.446,0	529,5	842,7
3. Prasarana	146,0	164,3	20,0	1.410,0	106,7	369,4
4. Lahan kering	-	7.204,9	-	190,0	382,9	1.555,6
5. Perkebunan	-	110,7	-	863,1	264,7	412,8
6. Tambak	-	270,3	-	1.720,1	-	995,2
7. Lain-lain	-	265,1	10,0	228,1	-	167,7
<b>Jumlah</b>	<b>419,5</b>	<b>10.081,2</b>	<b>145,6</b>	<b>16.586,3</b>	<b>2.844,6</b>	<b>6.015,4</b>

Sumber : Dinas Pertanian Propinsi Jawa Timur, 2004

Pesatnya alih fungsi lahan di Jawa Timur tidak dapat dilepaskan dari maraknya pembangunan yang notabene memerlukan ekspansi penggunaan lahan di Propinsi ini. Isu pemanfaatan lahan di Propinsi ini terkait dengan beberapa faktor berikut :

1. Aktivitas ekonomi di wilayah daratan lebih intensif dari pada aktivitas di wilayah laut, sehingga tekanan terhadap pemanfaatan lahan menjadi lebih tinggi. Lebih jauh lagi, perebutan pemanfaatan lahan antara sektor pertanian



- dan non-pertanian juga tinggi, dimana biasanya perebutan pemanfaatan lahan lebih tersebut lebih didominasi oleh sektor non-pertanian.
2. Tumpuan produksi pangan masih dipengaruhi variabel dominan luas lahan/luas tanam dibandingkan dengan percepatan produktivitas (hasil rekayasa teknologi).
  3. Kebutuhan lahan untuk perumahan terkait dengan perkembangan penduduk masih berorientasi horizontal, sehingga memerlukan variabel luasan lahan.
  4. Dukungan regulasi pengendalian pemanfaatan lahan kurang memadai. Sebagai contoh, dengan adanya Undang Undang Nomor 5 tahun 1974, fenomena pengendalian pemanfaatan lahan menjadi lemah. Demikian juga halnya dengan Undang Undang Nomor 22 tahun 1999, dimana hirarki antara pemerintahan tingkat Propinsi dengan pemerintahan tingkat kabupaten/kota mengakibatkan relatif kurang terkontrolnya aspek pemanfaatan lahan.

Kendati berbagai aturan telah diimplementasikan, alih fungsi lahan tetap terus terjadi. Beberapa kendala dalam pengendalian alih fungsi lahan diantaranya terkait dengan kurang efektifnya implementasi instrumen peraturan. Peraturan-peraturan yang dimaksud antara lain sebagai berikut : (1) kurang efektifnya Instruksi Gubernur Nomor 38 tahun 1988 karena berhadapan dengan Undang Undang Nomor 5 tahun 1974, termasuk hal-hal yang berkaitan dengan kekuasaan, kemauan, dan lain-lain dari pihak-pihak tertentu; dan (2) kurang efektifnya Surat Edaran Gubernur tahun 1994/1995 (tindak lanjut Surat Edaran dari Pusat) kepada Bupati/Walikota.

Mengacu pada hal diatas, pihak pemerintah Propinsi Jawa Timur mengupayakan strategi pengendalian alih fungsi lahan di wilayah ini melalui penerapan instrumen-instrumen kebijakan. Dua diantara instrumen kebijakan tersebut yang dianggap cukup strategis adalah :

1. Peraturan daerah (Perda) Nomor 2 tahun 2006 tentang RTRW Propinsi Jawa Timur. Salah satu elemen penting dalam Perda tersebut adalah Pasal 32 yang menyatakan bahwa : (a) pengembangan sawah irigasi teknis dilakukan dengan memprioritaskan perubahan dari sawah tadah hujan menjadi sawah irigasi sejalan dengan perluasan jaringan irigasi dan pengembangan waduk/embung; (b) perubahan kawasan pertanian harus tetap memperhatikan luas kawasan yang dipertahankan sehingga perlu adanya ketentuan tentang pengganti lahan pertanian; dan (c) pemanfaatan kawasan pertanian diarahkan untuk meningkatkan produksi dan produktifitas tanaman pangan dengan mengembangkan kawasan *cooperative farming* dan hortikultura dengan mengembangkan kawasan *good agriculture practices*.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006 tentang irigasi, dimana alih fungsi lahan irigasi tidak dapat dilakukan kecuali perubahan tata ruang dan bencana alam. Pemerintah pusat dan Propinsi harus mengupayakan penggantian jaringan lahan beririgasi yang diakibatkan oleh perubahan tata ruang yang ditindaklanjuti dengan Perda atau Peraturan Kepala Daerah.

Selanjutnya, strategi pendukung pengendalian alih fungsi lahan yang disiapkan pihak pemerintah Propinsi Jawa Timur terkait dengan kebijakan fisik dan kelembagaan. Kebijakan-kebijakan yang dimaksud adalah sebagai berikut :

1. Meningkatkan fungsi dan peran serta tanggungjawab kelompok tani HIPPA melalui penyuluhan, pelatihan serta pembinaan kelompok dalam pengelolaan usahatani serta pengembangan TGA di tingkat usaha tani.

2. Pengembangan dan penyempurnaan jaringan irigasi tingkat usaha tani.
3. Pengembangan dan optimalisasi pemanfaatan lahan tadah hujan dengan mengembangkan pompa air dan potensi air tanah dangkal.
4. Pengembangan budidaya padi model *cooperative farming*.
5. Sosialisasi budaya tinggal di rumah susun untuk mengurangi tekanan terhadap pemanfaatan lahan sawah untuk kawasan pemukiman.

Strategi ke depan untuk mendukung pengendalian alih fungsi lahan sawah ini adalah melalui inisiasi penerapan kebijakan insentif dan disinsentif. Kebijakan insentif antara lain mencakup keringanan pajak, subsidi proses budidaya, sedangkan kebijakan disinsentif diantaranya meliputi pengenaan pajak yang tinggi dan lain-lain dalam proses mutasi lahan sawah. Sementara itu, dari hasil diskusi dengan pejabat setempat, khususnya Bappeda Propinsi Jawa Timur, terbersit suatu wacana untuk mengembangkan kegiatan pilot proyek untuk memantau secara mendalam tentang fenomena alih fungsi lahan. Melalui kegiatan pilot proyek tersebut diharapkan lahir strategi-strategi khusus untuk pengendalian alih fungsi lahan. Inisiatif lokal dari Propinsi ini tentunya memerlukan peran konsultatif dan koordinatif dari pemerintah pusat.

Selanjutnya, fenomena alih fungsi lahan di Kabupaten Tuban boleh dikatakan belum begitu mengemuka. Selama kurun waktu lima tahun terakhir (2001-2005), perubahan luas areal fungsional sawah hanya tercatat pada lahan sawah irigasi teknis. Konkritnya, perubahan tersebut terjadi pada tahun 2001 ke tahun 2002 seluas 178 hektar, atau sekitar 0,4 % (Tabel 13).

**Tabel 13. Perkembangan Areal Sawah Fungsional di Kabupaten Tuban, 2001-2005**

(hektar)

No.	Jenis Sawah	Tahun					Perubahan (%)
		2001	2002	2003	2004	2005	
1.	Irigasi teknis	10.933	10.755	10.755	10.755	10.755	-0.4
2.	Irigasi semi-teknis	7.831	7.748	7.748	7.748	7.748	0
3.	Irigasi sederhana	2.858	2.352	2.352	2.352	2.352	0
4.	Tadah hujan	29.094	29.094	29.094	29.094	29.094	0
<b>Jumlah</b>		<b>50.716</b>	<b>49.949</b>	<b>49.949</b>	<b>49.949</b>	<b>49.949</b>	<b>-0.4</b>

Sumber : Dinas Kimpraswil Kabupaten Tuban, 2002-2006

Data dari Kantor BPN Kabupaten Tuban menunjukkan bahwa khusus untuk tahun 2004 sampai dengan tahun 2005, secara agregat telah terjadi perubahan luas penggunaan tanah sawah sekitar 244,67 hektar (0,4%). Secara rinci, perubahan luas penggunaan tanah sawah tersebut masing-masing tercatat 115,50 hektar (0,5%) dan 129,17 hektar (0,3%) untuk lahan sawah irigasi dan non-irigasi (Tabel 14).

**Tabel 14. Perubahan Luas Penggunaan Tanah Sawah di Kabupaten Tuban, 2004-2005**

No	Jenis Sawah	Tahun		Perubahan	
		2004	2005	Hektar	%
1.	Irigasi	21.337,20	21.221,70	-115,50	-0,5
2.	Non-irigasi	38.362,05	38.232,88	-129,17	-0,3
<b>Jumlah</b>		<b>59.699,25</b>	<b>59.454,58</b>	<b>-244,67</b>	<b>-0,4</b>

Sumber : Kantor BPN Tuban, 2006

Kendati fenomena dan angka luas alih fungsi lahan di Kabupaten Tuban belum begitu mengemuka dan relatif tidak terlalu besar, upaya pencegahan atau strategi pengendalian alih fungsi lahan di wilayah ini tetap harus jadi perhatian. Apalagi, kabupaten setempat diproyeksikan sebagai salah satu kawasan industri di Jawa Timur.

Rencana dan implementasi kegiatan industri telah mulai marak di Kabupaten Tuban, khususnya di wilayah bagian utara (pantura). Namun tidak tertutup kemungkinan dampaknya dapat berpengaruh terhadap eksistensi kawasan budidaya pertanian (sawah) yang terkonsentrasi di wilayah bagian selatan kabupaten ini. Dengan kata lain, strategi pengendalian alih fungsi lahan sawah di kabupaten setempat perlu diperhatikan dan diupayakan sedini mungkin, yakni sebagai antisipasi mencegah terjadinya kejadian-kejadian alih fungsi lahan sawah yang tidak diinginkan pada masa-masa mendatang.

Upaya ke arah pengendalian alih fungsi lahan sebetulnya sudah termuat dalam aturan RTRW kabupaten setempat. Namun, seringkali ada kecenderungan selama ini bahwa implementasi aturan-aturan RTRW kurang berjalan efektif di lapangan. Salah satu wacana inisiatif lokal terkait dengan pengendalian alih fungsi lahan yang muncul dari Kantor BPN setempat patut diberikan apresiasi. Konkritnya, wacana tersebut akan diimplementasikan dalam pengurusan administrasi sertifikat tanah yang memuat aturan pelarangan pengalih fungsian lahan untuk jangka waktu lima tahun, kecuali jika dapat ijin dari pejabat berwenang setempat. Pelarangan yang dimaksud tidak termasuk kasus pengalihfungsian lahan karena warisan.

Selanjutnya aktivitas ekonomi di Kabupaten Lumajang lebih didominasi oleh kegiatan di sektor pertanian dan perdagangan. Letak kabupaten yang berada di tengah-tengah areal persawahan menyebabkan pembangunan perumahan, kantor, dan kios-kios banyak mengorbankan lahan pertanian. Berdasarkan hasil diskusi dengan pihak Bappeda setempat, diperoleh gambaran bahwa alih fungsi pertanian yang terjadi di kabupaten ini masih belum mengkhawatirkan.

Lebih lanjut, pihak Bappeda Kabupaten Lumajang mengemukakan bahwa untuk sawah-sawah beririgasi teknis dipertahankan keberadaannya agar tidak dialih fungsikan ke penggunaan non-pertanian. Mekanisme untuk itu adalah melalui wadah institusi Kantor Pelayanan Terpadu (KPT) yang telah didirikan sejak tahun 2004 yang lalu. Institusi ini beranggotakan unsur-unsur dari instansi BPN, Dinas Pertanian, Bappeda dan Kepala Wilayah setempat. Perlu dikemukakan bahwa sebelum adanya KPT, pengurusan perijinan bangunan (IMB)

ditangani oleh bagian hukum Sekretaris Daerah yang tidak melibatkan *stakeholders* lainnya.

**Tabel 15. Luas Lahan Sawah Menurut Pengairan (Irigasi) 2005 (hektar)**

Kecamatan	Klasifikasi Sawah							Jumlah
	Teknis	Setengah Teknis	Seder- hana	Desa/ Non PU	Tadah Hujan	Pasan g Surut	Lebak, Polder, Lain- Lain	
Tempursari	495	285	-	-	215	-	-	995
Pronojiwo	-	667	-	-	-	-	-	667
Candipuro	1403	1464	438	-	-	-	-	3.305
Pasirian	2486	1926	160	-	32	-	-	4.572
Tempeh	2391	555	394	-	-	-	-	3.372
Lumajang	1696	-	-	-	-	-	-	1.696
Sumbersuko	982	-	80	-	-	-	-	1.062
Tekung	1444	493	52	-	-	-	-	1.989
Kunir	635	481	912	-	-	-	-	2.028
Yosowilangun	2573	497	-	47	-	-	-	3.117
Rowokangkung	1749	127	-	-	-	-	-	1.876
Jatiroto	1306	21	14	-	-	-	-	1.341
Randuagung	964	819	436	-	230	-	-	2.449
Sukodono	1491	249	14	-	-	-	-	1.754
Padang	172	304	5	-	-	-	-	481
Pasrujambe	1091	16	361	-	-	-	-	1.468
Senduro	191	202	152	-	-	-	-	545
Gucialit	-	-	-	-	-	-	-	0
Kedungjajang	-	357	-	-	-	-	-	357
Klakah	817	65	19	-	-	-	-	901
Ranuyoso	-	-	2	-	5	-	-	7
<b>Kab Lumajang 2005</b>	21.886	8.528	3.039	47	482	-	-	33.982
<b>2004</b>	21.969	7.561	3.991	47	482	-	-	34.050
<b>2003</b>	21.846	7.600	3.988	1.998	508	-	-	35.940

Sumber : Badan Pusat Statistik (BPS) dan Dinas Pertanian Lumajang

Sejauh ini alih fungsi lahan di Kabupaten Lumajang lebih banyak karena masyarakat sendiri yang menjual lahannya kepada pihak lain, sedangkan mekanisme pemberian penghargaan (*reward*) bagi para pemilik lahan yang mempertahankan lahan pertaniannya (sawah) belum ada. Disamping itu, adanya alih fungsi lahan sawah juga tidak terlepas dari rendahnya harga-harga produk pertanian khususnya harga gabah pada saat panen. Oleh karena itu, pihak Bappeda menghimbau kepada pemerintah pusat untuk memberi perhatian yang lebih terhadap harga beli gabah agar petani tidak merasa dirugikan pada saat panen.

Perlu ditambahkan bahwa sampai waktu ini pihak Bappeda belum memiliki wacana keringanan pajak bagi petani yang mempertahankan lahan sawahnya. Dari hasil diskusi diperoleh gambaran bahwa alih fungsi lahan sawah memang relatif belum mengkhawatirkan. Disamping itu, diperoleh juga informasi bahwa saat ini Kabupaten Lumajang tengah mengalami surplus beras dan hasil pertanian lainnya, termasuk ternak.

Terakhir, pemerintah Kabupaten Lumajang baru saja selesai menyusun RTRW baru (2007-2017). Penyusunan RTRW tersebut dilakukan melalui kerja sama dengan Pihak Perguruan Tinggi (Bidang Planologi, Universitas Brawijaya) Malang yang didampingi Tim Teknis dari berbagai instansi di Kabupaten Lumajang. Penyelesaian penyusunan RTRW diiringi dengan seminar untuk uji sahih dalam rangka menyerap aspirasi *stakeholders* lainnya sebelum dibawa ke DPRD untuk disahkan dalam Peraturan Daerah (Perda) kabupaten setempat.

Selanjutnya, kasus di Desa Tukum, Kecamatan Tikung, Kabupaten Luamjang menunjukkan bahwa alih fungsi lahan di wilayah ini lebih banyak diperuntukkan bagi bangunan perumahan. Baru dalam waktu dua tahun terakhir ini saja penggunaannya ditujukan untuk aktivitas perdagangan. Sampai saat ini, pertumbuhan industri di Kabupaten Lumajang masih sangat minim, sehingga *multiplier effect* yang dihasilkan dari alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian belum terlalu besar.

Seperti halnya di daerah pertanian lainnya, masalah utama yang dihadapi dalam pembangunan sektor pertanian di Desa Tukum adalah minimnya tenaga kerja berusia muda, sehingga sebagian besar petani di desa ini tergolong petani berusia lanjut. Fenomena yang terjadi saat ini antara lain ditandai dengan sulitnya mendapatkan tenaga kerja '*pengedok*', karena relatif luasnya lahan sawah dibandingkan ketersediaan tenaga kerja. Sementara itu, penyuluhan dan pembinaan dirasakan masih minim. Di lain pihak, penduduk berusia muda berupaya untuk tidak bekerja sebagai petani, sedangkan tekanan terhadap alih fungsi lahan pertanian masih tetap terjadi.

Fenomena menarik yang ditemukan di desa ini adalah adanya inisiatif masyarakat untuk mengganti tanah yang beralih fungsi tetapi dengan sawah baru. Inisiatif seperti ini mulai dilaksanakan sejak pada tahun 1983 saat terjadi *ruislag* sawah di Desa Tukum untuk pembangunan gedung SPMA. Pemerintah kabupaten setempat memberi pengganti berupa lahan sawah di Kelurahan Jokotunan. Namun karena jarak antara rumah petani dengan sawah barunya relatif jauh, maka sebagian besar petani mengalihkan sawah tersebut ke penduduk Desa Jokotunan atau menjual ke penduduk kota. Akibatnya, inisiatif tersebut menjadi tidak efektif pada tingkat pelaksanaan. Terlebih lagi pada saat alih fungsi terjadi, petani pemilik lahan baru tidak mendapatkan surat keterangan resmi mengenai keabsahan pemilik tanah yang sah di lokasi sawah yang baru. Masalah lain yang muncul adalah sebagian besar sawah yang dijual ke penduduk asli Desa Jokotunan hingga saat ini tidak dapat disertifikatkan, sehingga mereka menjadi rugi akibat ketidakjelasan status legalitas lahan baru.

Lahan-lahan sawah yang lokasinya di pinggir jalan umumnya bukan dimiliki petani setempat, tetapi oleh penduduk kota yang antara lain berasal dari Kota Surabaya. Penduduk kota tersebut pada umumnya tidak berkepentingan terhadap sawahnya, dan lahan sawah yang dimiliki merupakan wujud investasi yang memang ditujukan untuk dijual kepada pihak pengembang atau pengusaha. Karena tidak menjadi kepentingannya, para pemilik lahan tersebut umumnya tidak peduli apakah alih fungsi lahan pertanian membahayakan pertumbuhan sektor pertanian atau tidak.

Hingga saat ini belum ada Undang Undang khusus yang berupaya mencegah terjadinya alih fungsi lahan pertanian. Pemerintah Kabupaten Lumajang baru bertindak sebatas memberikan wacana bahwa setiap aktivitas alih fungsi lahan pertanian ke peruntukkan lainnya harus melalui perijinan. Namun demikian, menurut pengamatan

penduduk setempat, para pengembang pada umumnya selalu mendapatkan ijin tersebut. Regulasi belum dapat mencegah terjadinya alih fungsi lahan pertanian. Saat ini pemilik lahan umumnya membuat kavling untuk lahannya sendiri-sendiri tanpa pengawasan BPN, dimana lahan tersebut langsung disertifikatkan dengan mengatasnamakan lahan pertanian. Pada prakteknya, lahan demikian tidak diusahakan dan tujuan pengkavlingan semata-mata hanya untuk dijual.

### ***Kasus : Propinsi Bali***

Propinsi Bali memiliki luas wilayah sekitar 5.636,66 kilometer persegi dengan jumlah penduduk lebih kurang 3.431.368 jiwa. Secara administratif, Propinsi ini terdiri dari 8 kabupaten, 1 kota, 55 kecamatan, 701 desa/kelurahan, 1.432 desa pekraman, dan 3.945 banjar adat.

Sektor pertanian merupakan salah satu tumpuan perekonomian Propinsi Bali, kendati kontribusinya terus mengalami penurunan dari tahun ke tahun. Gambaran terakhir menunjukkan bahwa kontribusi sektor ini terhadap PDRB Propinsi setempat turun dari 20,74 % (2005) menjadi 20,29 % (2004).

Salah satu indikator penurunan kontribusi sektor pertanian terhadap PDRB Propinsi Bali dapat dilihat dari keragaan produksi komoditas utamanya. Dalam kurun waktu setahun terakhir (2004-2005), total produksi padi mengalami penurunan sebesar 2,11 %, yaitu dari 788.308 ton (2004) menjadi 772.667 ton (2005). Namun demikian, secara agregat produksi palawija (jagung, kedelai, dan kacang hijau) meningkat 5,12 %. Sementara itu, produksi tanaman perkebunan (kelapa, kopi, cengkeh, jambu mete, dan kakao) mengalami penurunan sebesar 9,60 % (Bappeda Bali, 2005).

Penggunaan lahan di Propinsi Bali (2005) mencakup lahan pemukiman (8,34%), lahan persawahan (14,33%), kawasan hutan (22,51%), tanah perkebunan/tegalan (44,45%), lahan kritis (8,21%), lahan waduk/telaga alam (0,49%), dan lain-lain (1,67%). Khusus untuk lahan sawah, menurut Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura (DPTPH) Propinsi Bali (2006), total luasnya tercatat sekitar 81.210 hektar.

Dalam kurun waktu lima tahun terakhir (2000-2005), total luas lahan sawah di Propinsi Bali telah berubah dari 85.776 hektar (2000) menjadi 81.210 hektar (2005), atau mengalami penurunan seluas 4.566 hektar. Dengan kata lain, selama kurun waktu tersebut, lahan sawah di Propinsi ini telah beralih fungsi rata-rata sekitar 913,20 hektar (1,09%) per tahun. Alih fungsi lahan sawah terluas terdapat di Kabupaten Jembrana dan Buleleng, masing-masing 262,4 hektar dan 188,2 hektar per tahun. Jembrana juga sekaligus tercatat sebagai kabupaten dengan laju alih fungsi lahan sawah tertinggi (3,58%), kemudian diikuti Kota Denpasar (2,52%). Lengkapnya informasi ini disajikan pada Tabel 16.

**Tabel 16. Luas Lahan Sawah di Propinsi Bali, 2000-2005**

Kabupaten/ Kota	Tahun (hektar)						Rataan Perubahan	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	hektar	%
1. Buleleng	11.559	11.472	11.245	11.011	10.867	10.618	188.20	1.68
2. Jembrana	7.871	7.685	7.339	7.013	6.793	6.559	262.40	3.58
3. Tabanan	23.358	23.154	22.842	22.639	22.626	22.490	173.60	0.75
4. Badung	10.705	10.619	10.413	10.334	10.299	10.121	116.80	1.11
5. Denpasar	3.147	3.031	2.882	2.856	2.814	2.768	75.80	2.52
6. Gianyar	15.169	14.966	14.945	14.937	14.878	14.856	62.60	0.41
7. Bangli	2.888	2.888	2.888	2.888	2.888	2.888	0	0
8. Klungkung	4.013	3.985	3.965	3.932	3.903	3.888	25,00	0.63
9. Karangasem	7.066	7.059	7.042	7.034	7.027	7.022	8.80	0.12
<b>Propinsi Bali</b>	<b>85.776</b>	<b>84.859</b>	<b>83.561</b>	<b>82.644</b>	<b>82.095</b>	<b>81.210</b>	<b>913.20</b>	<b>1.09</b>

Sumber : DPTPH Propinsi Bali, 2006 (diolah)

Perlu dikemukakan bahwa versi yang sama mengenai luas lahan sawah seperti tertera pada Tabel 16 diatas juga dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) Propinsi Bali. Akan tetapi, beberapa instansi seperti Dinas Pekerjaan Umum (Kimpraswil), Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda), dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) menganggap angkanya terlalu bias keatas (*over estimate*).

Kontroversi luas alih fungsi lahan versi DPTPH dan BPS dengan beberapa instansi lainnya lebih disebabkan oleh perbedaan sistem pencatatan. Data DPTPH disajikan berdasarkan laporan pemanfaatan lahan dari instansi vertikal dibawahnya (kabupaten, kecamatan, dan PPL) yang selanjutnya juga diacu oleh BPS. Sementara itu, informasi Kimpraswil, Dispenda, dan BPN dikemukakan berlandaskan kriteria irigasi, perpajakan, dan transaksi pertanahan.

Kontroversi lainnya adalah mengenai lokasi administratif kabupaten/kota yang paling banyak mengalami alih fungsi lahan. Beberapa pihak mengemukakan bahwa Kota Denpasar dan Kabupaten Badung paling banyak mengalami alih fungsi lahan karena pesatnya pelaksanaan pembangunan di kedua wilayah adminisitratif ini. Padahal, berdasarkan data Tabel 16 diatas, Kota Denpasar menduduki peringkat kelima dan kedua dari segi luas dan persentase alih fungsi lahan. Sementara itu, alih fungsi lahan di Kabupaten Badung sama-sama menempati peringkat keempat, baik dari segi luas maupun persentase.

Kedua kontroversi diatas merefleksikan bahwa koordinasi antar instansi di Propinsi Bali mengenai alih fungsi lahan belum terjalin secara baik. Oleh karena itu, urun rembug penguatan koordinasi antar instansi terkait perlu segera diwujudkan.

Secara eksplisit, kebijakan alih fungsi lahan yang terbaru telah dimuat dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) tahun 2005-2010 melalui pengesahan Peraturan Daerah (Perda) Propinsi Bali No. 3 Tahun 2005. Secara konsepsional dan fungsional, RTRW tersebut masing-masing merupakan penjabaran dari Strategi Pengembangan Pola Tata Ruang Nasional (SPPTR) dan sebagai acuan bagi penyusunan rencana spasial jenjang pemerintahan administratif dibawahnya (RTRW Kabupaten/Kota).

Disamping sebagai acuan bagi penyusunan RTRW Kabupaten/Kota, RTRW Propinsi merupakan payung peraturan yang selanjutnya dituangkan ke dalam rencana tata ruang yang

lebih rinci seperti Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kawasan, Rencana Teknik Ruang dan/atau Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan (RTBL), dan Rencana Obyek Daya Tarik Wisata Khusus (ODTWK). Secara konkret, RTRW Propinsi Bali telah dipetakan dengan skala 1 : 160.000.

Terkait dengan sektor pertanian, dalam RTRW Propinsi Bali telah termuat ketentuan bahwa sekitar 228.153 hektar atau 40,3 % dari total luas wilayah Propinsi ini dialokasikan untuk kawasan sub-sektor tanaman pangan lahan basah, tanaman lahan kering, tanaman keras atau perkebunan, peternakan, dan perikanan air tawar/payau (Bab V, pasal 24, ayat 1, Perda No. 3/2005). Khusus untuk sub-sektor pertanian tanaman pangan lahan basah (sawah), alokasinya adalah seluas 82.905 hektar atau sekitar 14,56 % dari total luas Propinsi Bali (Bab V, pasal 24, ayat 4, Perda No. 3/2005).

Kendati RTRW Propinsi Bali telah disusun dalam rangka mewujudkan pemanfaatan ruang yang berkualitas sesuai kebutuhan dan kemampuan daya dukung serta daya tampung lingkungan wilayahnya (Bab I, pasal 3, Perda No. 3/2005), beberapa sikap pandang (persepsi), masukan, dan kritikan dari beberapa instansi terkait masih mewarnai peraturan daerah ini. Berikut dikemukakan hasil diskusi dengan beberapa pejabat dan aparat instansi berwenang di Propinsi setempat.

Bappeda Propinsi Bali merupakan instansi terdepan (*leading sector*) pengemban RTRW setempat. Khusus dalam kaitannya dengan alih fungsi lahan, pihak Bappeda memperkirakan bahwa rata-rata sekitar 1.000 hektar lahan sawah di Propinsi Bali telah beralih fungsi ke penggunaan lain setiap tahun. Angka perkiraan tersebut sedikit lebih tinggi dibandingkan data yang dikeluarkan DPTPH sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya.

Pihak pejabat dan aparat Bappeda menyatakan bahwa alih fungsi lahan yang cukup gencar dapat ditemui di Kota Denpasar (khususnya Kecamatan Denpasar Barat/Padang Sambean dan Denpasar Utara) dan Kabupaten Badung (terutama di Kecamatan Kuta Utara). Alih fungsi lahan di Kota Denpasar berhubungan dengan maraknya pembangunan pemukiman dan kawasan perniagaan, sehingga pejabat dan aparat instansi setempat menjulukinya sebagai 'Kota Ruko (rumah-toko)'. Sementara itu, alih fungsi lahan di Kabupaten Badung berkaitan dengan pengembangan obyek wisata.

Sebetulnya pihak Bappeda telah menyadari fenomena alih fungsi lahan berikut aturan pengendaliannya sebagaimana tertuang dalam RTRW. Namun demikian, peraturan yang dimaksud cukup sulit diimplementasikan karena lemahnya koordinasi antar berbagai pihak yang berkepentingan dengan alih fungsi lahan ini. Fakta mendasar, sejak diberlakukannya otonomi kabupaten/kota, koordinasi antara Propinsi dengan pemerintahan administratif dibawahnya menjadi kurang lancar.

Salah satu upaya untuk meningkatkan kerjasama antar instansi di Propinsi Bali adalah melalui institusi Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD) tingkat Propinsi dan kabupaten/kota. Institusi tersebut sudah dibentuk sejak tiga tahun yang lalu dengan dua kelompok kerja (Pokja), yaitu Pokja Perencanaan yang dimotori Bappeda dan Pokja Pengendalian dibawah Biro Ekonomi dan Keuangan Pemerintah Propinsi (Ekbang Pemprov). Kendati demikian, hingga sekarang dari sembilan kabupaten/kota yang ada di Propinsi Bali, baru empat kabupaten yang sudah memiliki institusi BKPRD. Sebagai catatan, BKPRD Kota Denpasar baru dibentuk tahun ini.



Selanjutnya Propinsi Bali sendiri telah merencanakan tata ruang wilayahnya atas dua kelompok kawasan pembangunan, yaitu kawasan tertutup dan terbuka. Perbandingan antara kedua kawasan pembangunan ini berbeda antar kabupaten/kota, terutama dilihat dari potensi pariwisata dan resapan air. Namun secara keseluruhan dalam konteks wilayah Propinsi telah direncanakan perbandingannya, yaitu 60 % untuk kawasan tertutup dan 40 % buat kawasan terbuka. Implementasinya, perbandingan kedua kawasan tersebut hampir seimbang (*fifty-fifty*). Kenyataan ini berikut sekelumit fakta-fakta diatas mengisyaratkan bahwa implementasi peraturan dan keberadaan (*establishment*) institusi pendukung dalam pengendalian alih fungsi lahan di Propinsi Bali masih mengalami kendala.

Di awal telah dikemukakan bahwa menurut DPTPH, rataan alih fungsi lahan sawah di Propinsi Bali selama kurun waktu lima tahun terakhir (2000-2005) adalah sekitar 913,20 hektar (1,09%) per tahun (2000-2005). Namun demikian, instansi ini boleh dikatakan belum berbuat banyak dalam pengendalian alih fungsi lahan.

Sebagai instansi yang berhubungan langsung dengan lahan (sawah) dan masyarakat pengelolanya (petani), DPTPH tetap terus berupaya menegakkan rambu-rambu peraturan sesuai RTRW setempat. Akan tetapi, instansi ini hanya merupakan salah satu pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam pengendalian alih fungsi lahan. Intinya, koordinasi dengan instansi terkait lainnya mutlak diperlukan.

Di luar wewenang DPTPH, beberapa pelanggaran terhadap RTRW – khususnya yang berkaitan dengan alih fungsi lahan – cukup sering terjadi. Kendati Perda No. 3/2005 telah memuat sanksi administratif, ketentuan penyidikan, dan ketentuan pidana (Bab IX, pasal 40; Bab X, pasal 41; dan Bab XI, pasal 42), namun implementasinya masih sangat lemah. Pejabat dan aparat instansi ini mengemukakan dua permasalahan utama. *Pertama*, lemahnya koordinasi vertikal dan horizontal baik antara instansi Propinsi dengan kabupaten/kota maupun antar kabupaten/kota. *Kedua*, belum adanya instansi yang berwenang dalam menangani pelanggaran alih fungsi lahan. Sepanjang permasalahan tersebut belum ditangani secara baik, maka alih fungsi lahan sulit dikendalikan.

Selanjutnya, pejabat dan aparat BPN memperkirakan bahwa rataan alih fungsi lahan sawah di Propinsi Bali tidak begitu signifikan, yakni hanya sekitar 500 hektar per tahun. Ada beberapa faktor yang melatarbelakangi terjadinya alih fungsi lahan di Propinsi ini, antara lain : (1) pesatnya pembangunan obyek pariwisata; (2) terdesaknya areal pertanian (sawah) oleh pengembangan kawasan pemukiman, perniagaan, perkantoran, dan lain-lain (baik secara langsung menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan maupun secara tidak langsung mengakibatkan terganggunya sistem irigasi); (3) turunnya pendapatan dari kegiatan usaha pertanian; (4) kurangnya jumlah tenaga kerja pertanian (misalnya pada saat panen padi, tenaga kerja didatangkan dari Banyuwangi, Jawa Timur); dan (5) tingginya pajak lahan, terutama di kawasan-kawasan strategis.

Alih fungsi lahan sebagaimana termaktub dalam RTRW merupakan acuan (*guideline*) bagi BPN dalam menjalankan fungsi otoritasnya. Namun pejabat dan aparat instansi ini melontarkan kritik terhadap RTRW baik dari segi perencanaan dan pelaksanaan, maupun pengawasannya.

**Perencanaan.** Mekanisme perencanaan RTRW disusun berdasarkan penjabaran Strategi Pengembangan Pola Tata Ruang Nasional (SPTTR) yang prosesnya lebih lambat dibandingkan dinamika pembangunan daerah. Mandat utama rencana penyusunan RTRW

dipegang oleh Bappeda (*leading sector*). Berhubung terbatasnya kuantitas dan kualitas sumberdaya manusia Bappeda, maka penyusunan RTRW diamanatkan ke instansi Kimpraswil. Sesuai dengan kebiasaan instansi Kimpraswil selama ini, penyusunan RTRW diserahkan pada pihak ketiga (konsultan), sehingga keterlibatan pemangku kepentingan lainnya boleh dikatakan minim. Disamping itu, RTRW sendiri juga kurang disosialisasikan kepada masyarakat.

**Pelaksanaan.** Di satu sisi, implementasi RTRW sering tidak konsisten, sehingga banyak ditemui kasus-kasus pelanggaran dan benturan kepentingan. Sebagai contoh, pengembangan fasilitas pembangunan Cipta Karya yang kurang mengabaikan tata ruang, mendapat ijin dari Bappeda. Akibatnya, BPN mengalami dilema dalam mengeluarkan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB). Di sisi lainnya, implementasi RTRW Propinsi agak kurang sinkron dengan RTRW Kabupaten/Kota. Seiring otonomi daerah, otoritas administratif pemerintahan Propinsi kurang berwibawa dan agak lemah (*relatively powerless*) terhadap eksistensi administratif pemerintahan kabupaten/kota. Selama ini ada kecenderungan bahwa pemerintahan kabupaten/kota lebih berorientasi peningkatkan PAD (Pendapatan Asli Daerah), sehingga beberapa program pembangunan berbenturan dengan tata ruang wilayah. Sementara itu, implementasi RTRW antar kabupaten/kota adakalanya juga tidak sinkron. Misalnya, antara Kota Denpasar dan Kabupaten Badung punya persepsi yang berbeda dalam hal pengembangan kawasan pemukiman.

**Pengawasan.** Pelanggaran terhadap peraturan RTRW – termasuk alih fungsi lahan – belum ada sanksi berikut institusi yang berwenang menanganinya. Di satu pihak, Bupati atau Walikota merupakan pucuk pimpinan yang ‘punya wilayah’ administratif kabupaten/kota. Di pihak lainnya, masyarakat memiliki ‘kebebasan’ dalam menjalani kehidupan demokrasi. Kejadian ‘*kebablasan*’ dalam upaya meningkatkan PAD dan tindakan masyarakat dalam menyikapi demokratisasi, adakalanya berdampak kurang baik terhadap proses pembangunan.

Bertitik tolak dari ketiga persoalan diatas, pejabat dan aparat BPN menyimpulkan bahwa RTRW harus disusun secara komprehensif dan koordinatif antar berbagai pemangku kepentingan, serta sekaligus disosialisasikan kepada masyarakat. Disamping itu, penguatan (*enforcement*) peraturan dalam hal penghargaan dan sanksi pelanggaran (*reward and punishment*) perlu diwujudkan. Oleh karena itu, revisi terhadap RTRW patut dipertimbangkan. Peluangnya ada seperti tercantum dalam Perda No. 3/2005 (Bab VIII, pasal 39, ayat 1), yakni RTRW Propinsi Bali dapat ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan keadaan. Hal ini penting, mengingat RTRW sendiri merupakan induk peraturan (GBHN-nya daerah) yang tempo pelaksanaannya bersifat jangka panjang.

BPN seyogyanya lebih banyak dilibatkan dalam penyusunan RTRW. Dalam hal ini, paling tidak ada dua posisi strategis BPN, yakni : (1) fungsi dalam mengamankan tata ruang wilayah; dan (2) memiliki hak perdata dalam urusan pertanahan (sertifikat). Dalam kaitannya dengan alih fungsi lahan, elemen pokoknya adalah bagaimana mengatur strategi pengendaliannya (proteksi dan minimalisasi). Salah satu wacana pemikiran dari pejabat dan aparat BPN adalah perlu diupayakan kebijakan insentif (keringanan) pajak bagi pemilik lahan dengan melibatkan instansi berwenang.

Bali merupakan satu diantara 10 Propinsi yang dikunjungi dalam pengkajian ini. Berhubung singkatnya waktu kegiatan dan bersamaan dengan kesibukan instansi/masyarakat daerah dalam rangka hari ulang tahun Propinsi Bali serta persiapan menyambut peringatan

Proklamasi 17 Agustus, maka salah satu momen penting yaitu diskusi dengan masyarakat petani tidak dapat dilaksanakan.

Seperti diketahui, masyarakat Bali memiliki karakteristik spesifik dalam hal tatanan budaya. Salah satu unsur yang melekat di dalamnya adalah sistem 'subak', wujud kearifan lokal yang sudah cukup terkenal dalam pengelolaan sistem usahatani sawah dan tentunya dapat dikaitkan dengan fenomena alih fungsi lahan. Informasi yang diperoleh dari diskusi dengan pejabat dan aparat instansi Propinsi hanya bersifat umum. Akibat fenomena alih fungsi lahan, ada yang menyatakan bahwa sebagian sistem subak sudah mulai terancam (misalnya di Penateh dan Lap-Lap, Kecamatan Denpasar Timur). Bahkan lebih ekstrim lagi, subak hanya tinggal nama di bagian tertentu wilayah Propinsi ini. Sebaliknya, sistem subak cukup eksis di Kabupaten Tabanan (misalnya Jati Luwih) yang juga sekaligus sebagai tempat pengembangan ekowisata lahan sawah terasering.

Akhirnya, sebagai penutup perlu dikemukakan bahwa diskusi dengan masyarakat sama pentingnya dengan tukar pikiran dengan pejabat dan aparat instansi terkait, khususnya dalam mendapatkan data, informasi, dan sekaligus gagasan untuk strategi pengendalian alih fungsi lahan. Oleh karena itu disarankan agar diskusi dengan masyarakat perlu lebih ditekankan lagi dalam kunjungan ke Propinsi-Propinsi berikutnya, apalagi 'strategi yang bertumpu pada masyarakat' merupakan salah satu kunci dalam pengkajian ini.

#### ***Kasus : Propinsi Nusa Tenggara Barat***

Propinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) memiliki luas wilayah sekitar 20.153,15 kilometer persegi, terdiri dari dua pulau besar yaitu Lombok dan Sumbawa dengan luas masing-masing 4.738 kilometer persegi dan 15.414,45 kilometer persegi. Secara administratif, Propinsi ini mencakup tujuh kabupaten, dua kota, 103 kecamatan, dan 820 desa.

Luas lahan sawah di Propinsi NTB bervariasi menurut versi masing-masing instansi. Hal tersebut dapat dibuktikan dari perolahan data yang dikeluarkan oleh tiga instansi utama yang dikunjungi, yakni Badan Pusat Statistik (BPS), Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura (DPTPH), dan Kanwil Badan Pertanahan Nasional (BPN). Konsekuensinya, data mengenai alih fungsi lahan sawah sendiri juga menjadi rancu dan tidak konsisten.

Badan Pusat Statistik melalui 'Nusa Tenggara Barat Dalam Angka' mempublikasikan bahwa luas lahan sawah di Propinsi NTB selama kurun waktu lima tahun terakhir (2000-2004) mengalami peningkatan dari 208.414 hektar (tahun 2000) menjadi 214.910 hektar (tahun 2001) dan 225.026 hektar (tahun 2002). Kemudian turun menjadi 211.440 hektar (tahun 2003) dan meningkat kembali menjadi 225.856 hektar (tahun 2004). Secara agregat, selama kurun waktu tersebut luas lahan sawah di Propinsi ini rata-rata meningkat sebesar 4.360,50 hektar per tahun, atau mengalami pertumbuhan sekitar 2,15 % per tahun. Lengkapnya data dan informasi tersebut dapat diperhatikan pada Tabel 17.

**Tabel 17. Luas Lahan Sawah di Propinsi NTB, 2000-2004**

Kabupaten/Kota	Tahun (ha)					Rataan Perubahan	
	2000	2001	2002	2003	2004	hektar	%
1. Lombok Barat	22.570	22.555	27.404	22.440	25.143	643,25	3,84
2. Lombok Tengah	46.630	52.552	52.460	51.044	51.033	1.100,75	2,45
3. Lombok Timur	45.261	45.261	45.361	44.692	45.425	41,00	0,10
4. Sumbawa	48.708	49.098	51.121	42.359	42.279	-1.607,25	-3,10
5. Dompu	15.184	15.366	16.501	18.781	18.889	926,25	5,74
6. Bima	28.240	28.297	28.388	28.341	30.515	568,75	2,01
7. Kota Mataram	1.821	1.781	1.768	1.722	1.701	-30,00	-1,69
8. Kota Bima	tad	tad	2.023	2.061	1.896	-63,50	-3,06
9. Sumbawa Barat	tad	tad	tad	tad	8.975	8.975,00	100,00
<b>NTB</b>	<b>208.414</b>	<b>214.910</b>	<b>225.026</b>	<b>211.440</b>	<b>225.856</b>	<b>4.360,50</b>	<b>2,15</b>

Keterangan : tad (tidak ada data)  
 Sumber : NTB Dalam Angka, 2001-2005 (diolah)

Selanjutnya, luas lahan sawah menurut DPTPH Propinsi NTB disajikan pada Tabel 18. Dalam kurun waktu empat tahun terakhir (2001-2004), luas lahan sawah di Propinsi ini mengalami peningkatan selama tiga tahun berturut-turut dan kemudian mengalami penurunan di tahun keempat. Pada tahun 2001, luasnya sawah tercatat 215.113,10 hektar, dan berikutnya mengalami sedikit peningkatan menjadi 215.69,10 hektar pada tahun 2002. Peningkatan tersebut terus berlanjut menjadi 218.859,50 hektar pada tahun 2003, namun mengalami penurunan menjadi 213.359,50 hektar pada tahun 2004. Agregasi rata-rata perubahan lahan sawah selama kurun waktu tersebut adalah -584,53 hektar per tahun, atau mengalami penurunan sekitar 0,26 % per tahun.

**Tabel 18. Luas Baku Lahan Sawah di Propinsi NTB, 2001-2004**

Kabupaten/Kota	Tahun (ha)				Rataan Perubahan	
	2001	2002	2003	2004	hektar	%
1. Lombok Barat	22.570,00	22.560,00	22.602,00	22.602,00	10,67	0,05
2. Lombok Tengah	52.556,00	52.552,00	52.537,00	48.487,00	-1.356,33	-2,58
3. Lombok Timur	45.398,00	45.336,00	45.336,00	41.044,00	-1.451,33	-3,20
4. Sumbawa	40.782,00	40.816,00	42.194,00	40.014,00	-256,00	-0,57
5. Dompu	15.637,00	15.697,00	15.974,00	20.778,00	1.713,67	10,74
6. Bima	26.541,00	26.375,00	27.812,00	25.467,00	-358,00	-1,20
7. Kota Mataram	1.780,07,00	1.765,07,00	1.753,47,00	1.753,47,00	-8,87	-0,50
8. Kota Bima	1.923,00	1.923,00	1.868,00	2.191,00	89,33	4,81
9. Sumbawa Barat	7.926,00	8.625,00	8.822,00	11.023,00	1.032,33	12,02
<b>NTB</b>	<b>215.113,10</b>	<b>215.649,10</b>	<b>218.898,50</b>	<b>213.359,50</b>	<b>-584,53</b>	<b>-0,26</b>

Sumber : DPTPH Propinsi NTB, 2005 (diolah)

Dari Tabel 17 dan Tabel 18 diatas dapat diperhatikan bahwa terdapat dua hal yang perlu dijadikan catatan. *Pertama*, data berkala (*series*) luas lahan sawah yang dikeluarkan masing-masing instansi (BPS dan DPTPH) agak janggal. Hal tersebut dibuktikan dengan adanya fluktuasi penambahan dan pengurangan luas lahan sawah yang cukup ekstrim. *Kedua*, data luas lahan sawah antar kedua instansi yang bersangkutan tidak konsisten. Kondisi ini ditunjukkan dengan adanya perbedaan data yang cukup mencolok, baik jumlah maupun perubahan luas lahan sawah.

Tidak konsistennya data juga ditemui pada instansi ‘satu payung’, antara DPTPH Propinsi NTB dengan DPTPH Kabupaten Lombok Barat. Menurut DPTPH Propinsi NTB, luas lahan sawah di Kabupaten Lombok Barat pada tahun 2001 hingga tahun 2004 bertambah sebesar 10,67 hektar per tahun, atau meningkat sekitar 0,05 % per tahun. Akan tetapi, menurut DPTPH Kabupaten Lombok Barat (Tabel 19), luas lahan sawah di kabupaten ini selama kurun waktu tahun 2001 sampai dengan tahun 2005 berkurang sebesar 78,25 hektar per tahun, atau menurun sekitar 0,33 % per tahun.

**Tabel 19. Perkembangan Luas Baku Lahan Sawah di Kabupaten Lombok Barat, 2001-2005**

Kecamatan	Tahun (ha)					Rataan Perubahan	
	2001	2002	2003	2004	2005	hektar	%
1. Sekotong	3.048	3.048	3.048	3.048	3.040	-2,00	-0,07
2. Lembar	1.462	1.462	1.462	1.462	1.451	-2,75	-0,19
3. Gerung	2.533	2.531	2.495	2.432	2.432	-25,25	-1,01
4. Labuapi	1.654	1.654	1.654	1.643	1.643	-2,75	-0,17
5. Kediri	1.470	1.453	1.453	1.445	1.445	-6,25	-0,43
6. Kuripan	1.085	1.082	1.082	1.082	1.082	-0,75	-0,07
7. Narmada	2.251	2.251	2.251	2.242	2.242	-2,25	-0,10
8. Lingsar	1.907	1.886	1.886	1.898	1.898	-2,25	-0,12
9. Gunung Sari	918	892	892	892	892	-6,50	-0,71
10. Batu Layar	337	333	333	333	333	-1,00	-0,30
12. Tanjung	741	734	734	734	721	-5,00	-0,68
13. Pemenang	428	428	428	428	417	-2,75	-0,64
14. Gangga	1.310	1.279	1.267	1.267	1.267	-10,75	-0,83
15. Kayangan	2.376	2.376	2.376	2.376	2.369	-1,75	-0,07
16. Bayan	2.541	2.541	2.541	2.541	2.516	-6,25	-0,25
<b>Lombok Barat</b>	<b>24.061</b>	<b>23.950</b>	<b>23.902</b>	<b>23.823</b>	<b>23.748</b>	<b>-78,25</b>	<b>-0,33</b>

Sumber : DPTPH Kabupaten Lombok Barat, 2006 (diolah)

Secara implisit dapat diasumsikan bahwa penambahan luas lahan sawah misalnya berhubungan dengan pencetakan sawah, dan sebaliknya pengurangan luas lahan sawah umpamanya berkaitan dengan alih fungsi lahan sawah. Akan tetapi dengan cukup janggalnya angka perubahan tersebut, maka asumsi pencetakan atau alih fungsi lahan sawah menjadi rancu. Sayangnya, tidak ada pihak-pihak di instansi terkait yang dapat menjelaskan fenomena ini secara konkret.

Khusus mengenai alih fungsi lahan sawah, secara eksplisit dua instansi (DPTPH dan BPN) masing-masing mengeluarkan data sebagaimana disajikan pada Tabel 20 dan Tabel 21. Menurut hasil rekapitulasi DPTPH, hingga tahun 2004 laju alih fungsi lahan sawah di Propinsi NTB tercatat sekitar 1,05 % per tahun. Sementara itu, menurut Kanwil BPN, perubahan penggunaan tanah sawah di Propinsi setempat pada tahun 2003-2004 dan tahun 2004-2005 masing-masing tercatat sebesar 0,04 % dan 2,69 %. Permasalahan dari kedua versi data ini adalah : (1) periode awal rekapitulasi data DPTPH tidak diketahui secara pasti; dan (2) data penggunaan tanah sawah versi Kanwil BPN tahun 2004 (periode tahun 2003-2004) berbeda dengan penggunaan tanah sawah pada tahun yang sama (periode tahun 2004-2005). Sayangnya, lagi-lagi dari kedua instansi ini tidak diperoleh dukungan informasi yang dapat menjelaskan keragaan data tersebut.

Tabel 20. Rekapitulasi Alih Fungsi Lahan Pertanian di Propinsi NTB (sampai dengan tahun 2004)

Kabupaten/Kota	Luas Lahan Pertanian (ha)			Luas Alih Fungsi Lahan (ha)			Peruntukan Alih Fungsi Lahan (ha)			
	Sawah	Tegalan	Jumlah	Sawah	Tegalan	Jumlah	Pemukiman	Perkantoran	Fasilitas Umum	Jumlah
1. Lombok Barat	22.602,00	144.563,00	167.165,00	222,50 (0,98)	0	222,50 (0,13)	147,50	32,00	43,00	222,50
2. Lombok Tengah	48.487,00	72.352,00	120.839,00	1.234,40 (2,55)	0	1.234,40 (1,02)	746,45	63,50	424,45	1.234,40
3. Lombok Timur	41.044,00	119.521,00	160.565,00	222,80 (0,54)	166,00 (0,14)	388,80 (0,24)	177,30	29,00	182,5	388,80
4. Sumbawa	40.014,00	624.682,00	664.696,00	101,85 (0,25)	0	101,85 (0,02)	71,35	19,50	11,00	101,85
5. Dompu	20.778,00	167.916,00	188.694,00	201,86 (0,97)	67,00 (0,04)	268,26 (0,14)	130,41	28,25	46,62	205,28
6. Bima	25.467,00	411.998,00	437.465,00	64,25 (0,25)	413,00 (0,10)	477,25 (0,11)	87,80	37,45	352,00	477,25
7. Kota Mataram	1.735,47	3.418,80	5.154,27	120,23 (6,93)	0	120,23 (2,33)	101,86	15,02	3,35	120,23
8. Kota Bima	2.191,00	27.379,00	29.570,00	48,00 (2,19)	0	48,00 (0,16)	25,00	12,00	11,00	48,00
9. Sumbawa Barat	11.023,00	176.708,00	187.731,00	28,00 (0,25)	19,00 (0,01)	47,00 (0,03)	40,00	3,00	4,00	47,00
NTB	213.341,47	1.748.537,80	1.961.879,27	2.243,29 (1,05)	665,00 (0,04)	2.908,29 (0,15)	1.527,67	239,72	1.077,92	2.845,31

Keterangan : ( ) adalah persentase luas alih fungsi lahan terhadap total luas lahan  
 Sumber : DPTPH Provisni NTB, 2005 (diolah)

Tabel 21. Perubahan Penggunaan Tanah Sawah di Propinsi NTB, 2003-2005

Kabupaten/Kota	2003-2004				2004-2005			
	Penggunaan Tanah Tahun 2003 (ha)	Perubahan Penggunaan Tanah Tahun 2004 (ha)	Penggunaan Tanah Saat ini (ha)	persentase Perubahan (%)	Penggunaan Tanah Tahun 2004 (ha)	Perubahan Penggunaan Tanah Tahun 2005 (ha)	Penggunaan Tanah Saat ini (ha)	persentase Perubahan (%)
1. Lombok Barat	22.829,02	-27,11	22.801,91	0,96	22.799,31	-20,40	22.778,91	0,09
2. Lombok Tengah	62.373,60	-20,79	62.352,81	0,03	62.347,81	-5.958,00	56.389,81	9,56
3. Lombok Timur	51.894,73	-7,00	51.887,73	0,01	48.485,00	-12,82	48.472,18	0,03
4. Sumbawa	50.557,01	-14,69	50.542,32	0,03	50.542,32	-149,20	50.393,12	0,30
5. Dompu	13.073,98	-4,64	13.069,34	0,04	13.069,34	-2,08	13.067,26	0,02
6. Bima	27.637,69	0	27.637,69	0	26.059,51	-15,25	26.044,26	0,06
7. Kota Mataram	2.671,04	-25,75	2.645,29	0,96	2.955,43	-19,31	2.936,12	0,65
8. Kota Bima	3.750,55	0	3.750,55	0	3.749,00	-1,23	3.747,77	0,03
9. Sumbawa Barat	tad	tad	tad	tad	tad	tad	tad	tad
NTB	234.787,60	99,98	232.068,10	0,04	230.007,70	6.178,29	223.829,00	2,69

Keterangan : tad (tidak ada data)

Sumber : BPN Propinsi NTB, 2006 (diolah)

Terlepas dari kontroversi data diatas, pihak Pemerintah Propinsi NTB telah membuat perencanaan tentang pemanfaatan ruang wilayah, termasuk didalamnya antisipasi terhadap isu alih fungsi lahan sawah. Perencanaan tersebut dituangkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Propinsi NTB tahun 2006-2020, didukung oleh Peraturan Daerah (Perda) berdasarkan ketetapan DPRD setempat pada tanggal 17 Juni 2006. Akan tetapi Perda tersebut belum ada nomornya karena masih dievaluasi Mendagri.

Secara umum, arahan penggunaan lahan di Propinsi NTB dapat diperhatikan pada Tabel 22. Tampak bahwa arahan penggunaan lahan untuk sektor pertanian adalah seluas 859.175 hektar, atau sekitar 43,63 % dari total luas Propinsi ini. Arahan penggunaan lahan tertinggi terdapat di Kabupaten Lombok Tengah (75,74%) dan terendah di Kota Bima (33,45%).

**Tabel 22. Arahan Penggunaan Lahan di Propinsi NTB (hektar)**

Kabupaten/Kota	Hutan Lindung	Hutan Produksi	Pertanian	Non-Pertanian	Jumlah
1. Lombok Barat	49.277 (26,44)	13.815 (7,41)	96.368 (51,72)	26.880 (14,43)	186.340 (100,00)
2. Lombok Tengah	11.688 (9,67)	11.036 (9,13)	91.527 (75,74)	6.589 (5,45)	120.840 (100,00)
3. Lombok Timur	45.102 (28,09)	10.756 (6,70)	92.055 (57,34)	12.642 (7,87)	160.555 (100,00)
4. Sumbawa	275.916 (41,53)	122.103 (18,38)	257.921 (38,82)	8.458 (1,27)	664.398 (100,00)
5. Dompu	93.751 (40,33)	47.349 (20,37)	88.963 (38,27)	2.397 (1,03)	232.460 (100,00)
6. Bima	175.322 (39,94)	112.950 (25,73)	146.830 (33,45)	3.838 (0,87)	438.940 (100,00)
7. Kota Mataram	0 (0,00)	0 (0,00)	2.671 (43,57)	3.459 (56,43)	6.130 (100,00)
8. Kota Bima	2.446 (11,79)	6.478 (31,22)	11.061 (53,31)	765 (3,69)	20.750 (100,00)
9. Sumbawa Barat	76.788 (41,53)	33.981 (18,38)	71.779 (38,82)	2.354 (1,27)	184.902 (100,00)
<b>NTB</b>	<b>730.290 (36,24)</b>	<b>358.468 (17,79)</b>	<b>859.175 (43,63)</b>	<b>67.382 (3,34)</b>	<b>2.015.315 (100,00)</b>

Keterangan : ( ) adalah persentase  
 Sumber : RTRW Propinsi NTB, 2006-2020 (diolah)

Distribusi kewenangan pemanfaatan lahan di Propinsi NTB dibedakan atas : (1) Pemerintah Propinsi (penetapan standar pelayanan minimal dalam bidang pertanian yang wajib dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan (2) Pemerintah Kabupaten/Kota (kewenangan penetapan berada di kabupaten/kota dengan didasarkan pada kriteria penetapan yang telah disusun oleh pemerintah pusat dan Propinsi). Sementara itu, pola-pola pemanfaatan ruang di Propinsi NTB mengedepankan kepentingan pelestarian lingkungan dan keseimbangan ekologis, dimana kegiatan pemukiman dan aktivitas budidaya non-pertanian diikat atau dikelilingi oleh kawasan hijau berupa sawah, kawasan konservasi, perkebunan, dan hutan sebagai fungsi lindung.

Secara umum tata ruang di Propinsi ini terbagi dalam empat ring wilayah, yaitu : (1) *Wilayah Ring-1*, kawasan perkotaan orde pertama dan kota-kota orde kedua. Kawasan perkotaan ini dibatasi atau diikat oleh budidaya pertanian; (2) *Wilayah Ring-2*, ditempati oleh kawasan perkotaan orde tiga, dimana wilayah ini diikat oleh fungsi budidaya pertanian, perkebunan, budidaya non-pertanian, dan sebagai fungsi penyangga; (3) *Wilayah Ring-3*, didominasi oleh pemanfaatan fungsi lindung; dan (4) *Wilayah Ring-4*, kawasan pesisir dan laut yang mengikat secara keseluruhan wilayah.

Selanjutnya pola, strategi, dan arah pemanfaatan lahan sawah di Propinsi NTB disajikan pada Tabel 23. Dapat diperhatikan bahwa upaya pengendalian alih fungsi lahan sawah telah menjadi perhatian pihak pemerintah Propinsi setempat. Upaya tersebut tertuang



dalam strategi pemanfaatan lahan sawah yang memuat beberapa ketentuan seperti arah pengembangan (intensifikasi dan ekstensifikasi), langkah minimalisasi alih fungsi, dan batasan-batasan pengalihfungsian.

Kendati sekelumit aturan diatas telah diupayakan pihak pemerintah Propinsi setempat, dalam implementasinya beberapa pelanggaran masih tetap terjadi. Misalnya, pembangunan fasilitas perniagaan, pemukiman, dan perkantoran pada jalur hijau atau di areal persawahan strategis. Hal tersebut terutama disebabkan karena belum begitu kuatnya aturan dan lemahnya penerapan sanksi terhadap pelanggaran peraturan.

Salah satu aturan yang agak rancu ditemukan dalam Perda RTRW Propinsi NTB (Pasal 37, ayat 3, butir b). Didalamnya termuat ketentuan untuk membatasi alih fungsi lahan pertanian beririgasi teknis untuk kegiatan lain dengan penjelasan bahwa ‘alih fungsi lahan pertanian beririgasi teknis diijinkan dengan ketentuan nilai ekonomi lebih tinggi dan/atau untuk kebutuhan mendesak pada lahan sawah tadah hujan’. Pernyataan ini, khususnya mengenai diijinkannya alih fungsi lahan pertanian beririgasi teknis dengan ketentuan nilai ekonomi lebih tinggi, dapat membuka peluang terjadinya alih fungsi lahan. Dengan tidak adanya batasan spesifik mengenai ‘nilai ekonomi lebih tinggi’, maka alih fungsi lahan akan semakin terbuka. Misalnya, pemilik lahan kategori ini ditengarai cenderung akan mengalihfungsikan lahannya bila ada investor yang berminat membeli lahan yang dimaksud dengan harga tinggi.

Hasil kunjungan lapang ke Desa Karang Bongkot, Kecamatan Labuapi, Kabupaten Lombok Barat dapat dikemukakan sebagai salah satu contoh kasus. Total luas lahan sawah di desa ini adalah sekitar 180 hektar yang sebagian besar (70%) status kepemilikannya dikuasai oleh orang luar desa. Terhitung sejak tahun 1992/1993, lebih kurang 65 hektar diantaranya telah beralihfungsi menjadi kawasan pemukiman. Alih fungsi lahan di Desa Karang Bongkot ini dikhawatirkan akan bermunculan jika tidak diantisipasi dengan aturan yang tegas dan konkret. Paling tidak ada dua faktor pemicunya. *Pertama*, sebagian besar lahan sawahnya berstatus *in absentia* (sawah guntai) yang pemiliknya cenderung akan mengalihfungsikan jika memiliki nilai ekonomi lebih tinggi. *Kedua*, desa setempat masuk dalam rencana pemekaran Kota Mataram yang banyak memerlukan lahan untuk pengembangan prasarana dan sarana pendukung.

**Tabel 23. Pola, Strategi, dan Arah Pemanfaatan Kawasan Pertanian Sawah di Propinsi NTB**

Pola Pemanfaatan	Strategi Pemanfaatan	Arah Pemanfaatan
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kawasan yang secara teknis dapat digunakan untuk pertanian sawah</li> <li>2. Kawasan yang apabila digunakan untuk kegiatan pertanian sawah secara ruang dapat memberikan manfaat : (a) peningkatan produksi pangan dan mendayagunakan investasi yang telah ada; (b) meningkatkan perkembangan sektor dan kegiatan ekonomi sekitarnya; dan (c) upaya pelestarian sumberdaya alam untuk sawah.</li> <li>3. Memiliki kemampuan swasembada pangan berkelanjutan</li> <li>4. Memiliki kemampuan mendayagunakan investasi yang telah ditanam</li> <li>5. Memiliki kemampuan meningkatkan pendapatan petani dan daerah</li> <li>6. Mempunyai peluang sebagai sektor strategis di daerah bersangkutan</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Melakukan intensifikasi untuk lahan pertanian beririgasi teknis yang berada dalam wilayah perkotaan</li> <li>2. Melakukan ekstensifikasi pada lahan pertanian di luar wilayah perkotaan atau pinggiran/pheri-pheri dalam.</li> <li>3. Meminimalisasi alih fungsi/konversi lahan pertanian menjadi lahan pemukiman dan perkotaan, khususnya lahan yang beririgasi teknis</li> <li>4. Jika terpaksa konversi lahan pertanian menjadi kawasan pemukiman dan aktivitas budidaya non-pertanian dilakukan, maka harus dalam batasan sebagai berikut : <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Lahan pertanian/sawah dua kali panen setahun, sawah satu kali panen padi dan dua kali panen palawija, sawah tidak ditanami padi tapi palawija dua kali panen, dan perkebunan.</li> <li>b. Lahan non-produktif (memiliki keterbatasan fisik alamiah), misal sawah tadah hujan dengan kelerengan lebih kurang 15 %</li> <li>c. Menyelesaikan persoalan tumpang tindih dengan kegiatan potensial lainnya</li> <li>d. Pengembangan prasarana irigasi pertanian</li> <li>e. Pengembangan produk pertanian unggulan yang berorientasi industri</li> </ol> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memperluas lahan sawah beririgasi teknis pada sawah yang dapat dipanen dua sampai tiga kali setahun</li> <li>2. Menghindari konversi lahan pertanian beririgasi teknis untuk kegiatan lain</li> <li>3. Memelihara dan meningkatkan kualitas prasarana pengairan</li> <li>4. Konversi lahan pertanian diijinkan dengan catatan nilai ekonomi yang ada lebih tinggi atau untuk kebutuhan mendesak pada lahan sawah tadah hujan</li> <li>5. Jika kebutuhan mendesak, perlu perluasan areal sawah baru.</li> <li>6. Khusus untuk lahan sawah tadah hujan (800 ha) di Kecamatan Pujut akan dikonversi menjadi areal pengembangan Bandar Udara Internasional. Dengan demikian, perlu direncanakan alternatif pengganti lahan tersebut terutama pada lahan-lahan kering</li> </ol>

Sumber : RTRW Propinsi NTB, 2006-2020

### ***Kasus : Propinsi Kalimantan Barat***

Sesuai dengan hasil kesepakatan dalam pertemuan tim FGD Bappenas awal Juni 2006 bahwa untuk menggali data dari dinas terkait di daerah bisa dilakukan dengan diskusi intensif dibawah koordinasi Bappeda Propinsi, dan disertai dengan peninjauan lapang di lokasi terpilih. Untuk kasus Kalimantan Barat (Kalbar), pertemuan dengan Dinas terkait yang dikoordinasikan oleh Bappeda Propinsi Kalbar, dilakukan pada tanggal 15 Juni 2006 dan dilanjutkan dengan peninjauan ke lokasi terpilih di Desa Sungai Sasak, Kabupaten Pontianak.

Pertemuan di Bappeda Propinsi Kalbar dihadiri oleh perwakilan pejabat terkait dari Dinas Kehutanan, Dinas Perkebunan, Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Dinas Peternakan, Biro Perekonomian Pemda Kalbar, Bagian Tata Ruang Bappeda dan staf Bappeda yang terkait dengan isu pemanfaatan lahan. Khusus untuk BPN Kanwil Kalbar, karena tidak bisa hadir dalam pertemuan ini, diadakan pertemuan khusus pada tanggal 16 Juni 2006, di kantor BPN Propinsi Kalbar. Pertemuan diawali pemaparan isu-isu utama dalam pengkajian dan pelontaran sejumlah isu yang perlu didiskusikan lebih lanjut.

Secara umum dari hasil diskusi dan peninjauan lapang dapat disimpulkan bahwa masalah alih fungsi lahan pertanian (sawah) ke penggunaan lain telah terjadi di beberapa lokasi di sekitar kota Pontianak, namun masih dalam luasan terbatas (sekitar 190 hektar dalam kurun waktu dua tahun terakhir). Alih fungsi umumnya untuk fasilitas perkotaan dan industri. Di sepanjang perjalanan dari Bandara Supadio ke kota Pontianak, merupakan areal yang banyak terjadi alih fungsi. Di beberapa lokasi terlihat sawah beririgasi semi-teknis telah dikeringkan oleh warga dan ditawarkan kepada investor. Menurut informasi aparat terkait banyak tanah di lokasi ini telah berpindah tangan kepada penduduk dari luar Kalbar.

Bagi pemerintah daerah persoalan alih fungsi lahan sawah ke penggunaan lainnya ini belum sesuatu persoalan yang perlu mendapatkan penanganan segera, karena proses pencetakan sawah di lokasi lain juga terus dilakukan, informasi dari Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kalbar, pada tahun 2006 ini saja ditargetkan pencetakan sawah baru seluas 400 hektar di 11 kabupaten dan kota. Selain itu sebagian aparat terkait melihat bahwa selama ini Kalbar termasuk daerah yang surplus dalam hal produksi beras. Adanya pemasukan beras dari daerah lain, lebih pada beras kualitas bagus yang memang terbatas dapat dihasilkan petani.

Pada sisi lain, lokasi Propinsi ini yang terletak di wilayah perbatasan dengan Malaysia, menyebabkan pergerakan beras masuk dan keluar Kalbar sulit dikontrol. Disinyalir akhir-akhir ini banyak juga beras illegal masuk dari Malaysia, sehingga dari sisi ketersediaan beras tidak dirasakan sebagai suatu masalah. Ada kecenderungan kepedulian aparat terkait di wilayah ini terhadap isu alih fungsi lahan sawah, lebih diwarnai kepentingan jangka pendek, terutama dilihat dari kemampuan wilayah ini dalam memenuhi kebutuhan pangan (beras) saat ini. Kesadaran untuk melihat alih fungsi lahan sebagai ancaman dalam jangka panjang, belum begitu jadi perhatian.

Ada dua persoalan yang banyak mengemuka dalam dialog dan peninjauan lapang, terkait dengan isu alih fungsi lahan sawah serta pemanfaatan lahan sesuai dengan RTRW yang ada. **Pertama** berkaitan dengan konsistensi pemerintah dengan berbagai peraturan yang ada. **Kedua** masalah koordinasi aparat terkait. Untuk persoalan pertama terungkap bahwa salah satu persoalan besar di Kalbar dan juga mungkin daerah lain di Indonesia adalah masalah konsistensi pemerintah dengan berbagai peraturan yang ada, aparat terkait merasa pemerintah daerah dan pusat dalam mengeluarkan berbagai peraturan dan perundangan yang

ada cenderung tidak konsisten dan kurang sekali sosialisasinya. Sebagai contoh yang terkait dengan tata ruang wilayah di Kalbar, walaupun telah ditetapkan oleh pemerintah melalui Peraturan Daerah (Perda) namun untuk berbagai kepentingan ketetapan tersebut sering kali dilanggar oleh pemerintah daerah sendiri, sehingga dalam prakteknya pemanfaatan ruang kurang tertata dengan baik. Perda tentang RTRW belum sepenuhnya diacu dalam perencanaan pembangunan wilayah, selain itu karena peta yang ada dalam RTRW skalanya besar sekali, sangat menyulitkan dalam koordinasi di lapangan.

Dalam skala yang lebih luas lagi ada keinginan dari beberapa aparat terkait untuk memetakan rencana peruntukan lahan suatu wilayah dalam jangka yang lebih panjang. Beranjak dari pengalaman studi banding ke negara tetangga Malaysia, beberapa nara sumber mengungkapkan bagaimana sistem perencanaan di negara tersebut yang konsisten pada apa yang telah diputuskan pada satu satuan waktu, dan semua gerak pembangunan berbasis pada apa yang sudah disepakati tersebut. Keterlibatan semua pemangku kepentingan dalam pengambilan keputusan dan kesepakatan yang ada menyebabkan apa yang disepakati bisa dilaksanakan. Selain itu semua yang disepakati tersebut dituangkan dalam bentuk peta detil dalam skala yang bisa ditelusuri di lapang.

Hal lain yang banyak diungkapkan dari pengalaman negara tetangga tersebut adalah proses sosialisasi dari keputusan dan kesepakatan yang ada. Setiap aturan yang disepakati disosialisasikan secara baik pada semua pemangku kepentingan secara proporsional. Untuk kasus Kalbar sampai saat ini belum begitu jelas pihak mana yang bertanggung jawab dalam melakukan sosialisasi dari berbagai peraturan perundangan yang ditetapkan/disepakati. Berkaitan dengan kemampuan Dinas atau Kantor Pemerintah yang ada dalam melakukan sosialisasi terbentur pada keterbatasan jumlah pegawai yang ada. Sebagai gambaran, petugas dinas yang bisa terlibat dalam proses perencanaan itu hanya sekitar 3-4 orang saja, dan waktu mereka lebih tersita untuk menghadiri berbagai rapat yang dilakukan pemerintah daerah.

Berkaitan dengan koordinasi, telah ada upaya dari Bappeda Propinsi untuk selalu mengupayakan keterlibatan berbagai pihak terkait dalam proses perencanaan dan pengendalian kegiatan di lapang. Namun dalam banyak kasus, berbagai keterbatasan yang ada, terutama minimnya jumlah aparat yang memahami proses perencanaan, menyebabkan koordinasi tidak selalu dapat dilakukan. Penyusunan RTRW di tingkat Propinsi belum sepenuhnya dilakukan dengan melibatkan aparat dan pemangku kepentingan lainnya. Pada kasus alih fungsi lahan sawah di berbagai lokasi di sekitar kota Pontianak, aparat Dinas Pertanian merasa tidak pernah dilibatkan dalam perencanaan pemanfaatan ruang di wilayah ini, sehingga alih fungsi yang terjadi tidak berpola dan menyulitkan petani lain yang ingin melanjutkan kegiatan usahatani dilahannya.

Hal lain untuk masalah koordinasi ini dapat dilihat untuk kasus pengembangan kegiatan pertanian bagi penduduk di wilayah pinggir hutan. Dinas kehutanan telah membuat berbagai peraturan yang mengharuskan perusahaan pemegang Hak Pengusahaan Hutan (HPH) untuk mengembangkan berbagai program pemberdayaan bagi penduduk yang ada di sekitar hutan. Program yang dikembangkan umumnya mengarah pada usaha tani menetap, termasuk upaya pencetakan sawah baru. Dinas Kehutanan melihat upaya ini sebagai salah satu potensi bagi pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat di wilayah ini, namun mereka kesulitan dalam melakukan pembinaan. Dinas Pertanian Tanaman Pangan karena keterbatasan tenaga yang dimiliki dan kesulitan dalam mengakses wilayah ini belum banyak melakukan pembinaan, dan nampaknya mereka merasa itu sebagai kewajiban Dinas

Kehutanan. Akibat kondisi ini keberlanjutan upaya yang dirintis Dinas Kehutanan ini sangat kecil sekali.

Bagi aparat terkait di Kalimantan Barat isu yang paling ramai dibicarakan akhir-akhir ini adalah masalah alih fungsi hutan ke penggunaan lainnya, terutama perkebunan dan pertambangan. Pihak Kehutanan Propinsi Kalbar merasa kesulitan dalam melakukan kontrol terhadap lahan-lahan bekas HPH, dan banyak diantaranya telah dibuka oleh masyarakat atau pihak swasta bagi usaha perkebunan dan pertambangan. Persoalannya sekarang adalah, karena kurangnya koordinasi banyak terjadi sengketa antar berbagai pihak karena tumpang tindih dalam peruntukan lahan. Ini juga menunjukkan bahwa RTRW yang telah ditetapkan di tingkat Propinsi, belum sepenuhnya sinkron dengan yang di kembangkan oleh pemerintah kabupaten. Kepentingan jangka pendek di tingkat Kota/Kabupaten menyebabkan mereka lebih melihat *keinginan* investor dan pengaturan dilakukan setelah dibuat kesepakatan investasi, dan inilah yang memicu berbagai konflik.

### ***Kasus : Propinsi Sulawesi Selatan***

Isu alih fungsi lahan boleh dikatakan relatif belum begitu mengemuka di Propinsi Sulawesi Selatan. Hal tersebut tercermin dari pandangan beberapa pejabat setempat yang menyatakan bahwa kondisinya masih dalam taraf yang wajar. Beberapa lahan (sawah) di Propinsi ini yang telah beralih fungsi untuk kepentingan prasarana dan sarana pembangunan, dianggap masih dibawah fenomena yang terjadi di Pulau Jawa.

Pandangan diatas sebetulnya bersifat jangka pendek, karena hanya melihat situasi dan kondisi yang terjadi pada saat ini (*existing phenomenon*). Dalam jangka panjang, tidak tertutup kemungkinan bahwa alih fungsi lahan akan menjadi isu penting seiring perkembangan pembangunan. Menanggapi hal ini, banyak yang telah menyadari, namun belum ada langkah antisipasi konkrit yang dilakukan.

Meskipun dalam Rancangan Tata Ruang Wilayah (RTRW) sudah termuat isu mengenai alih fungsi lahan, namun unsur pengendaliannya masih lemah. Sebagai rencana induk (*master plan*) pembangunan wilayah setempat, RTRW mengandung tiga dimensi kebijakan yaitu dalam hal perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian. Dalam implementasinya, perencanaan dan pemanfaatan dapat dikategorikan sebagai dimensi yang lebih menonjol dibandingkan dimensi pengendalian. Konsekuensinya, wujud keberadaan pengendalian alih fungsi lahan sendiri juga menjadi kabur.

Sebagai catatan, RTRW biasanya disusun oleh lembaga konsultan dan kemudian diurunrembugkan dengan beberapa instansi terkait bersama dewan legislatif daerah (DPRD) untuk kemudian diimplementasikan dalam peraturan daerah (Perda). Seringkali ditemui bahwa implementasi Perda lebih mengedepankan orientasi pengembangan daripada penanggulangan eksekusi pembangunan. Menyadari hal tersebut, pihak Propinsi setempat pernah membentuk kelompok kerja (pokja) antar berbagai instansi dalam hal pengendalian alih fungsi lahan. Pokja ini dibentuk sekitar tahun 2003/2004 melalui pengukuhan SK Gubernur, namun belakangan kiprahnya tidak terpantau lagi.

Salah satu kelemahan data mengenai luas lahan sawah adalah tidak konsistennya angka-angka yang dikeluarkan oleh beberapa instansi berwenang. Data dari tiga instansi di Propinsi Sulawesi Selatan, yaitu Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura (DPTPH), Badan Pusat Statistik (BPS), dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) masing-

masing memiliki versi angka yang berbeda. Sebagai catatan, ketersediaan data paling terbaru yang diperoleh dan disajikan dalam laporan lapang ini adalah data tahun 2005.

Dalam kurun waktu 15 tahun terakhir (1991-2005), luas lahan sawah di Propinsi Sulawesi Selatan bertambah dari 567.403 hektar menjadi 601.243 hektar, meningkat secara total sekitar 5,96 % atau lebih kurang 0,46 % per tahun (Tabel 24). Secara agregat, luas lahan sawah di Propinsi ini mengalami kenaikan, kecuali pada tahun 1993, 1999, 2001, dan 2005. Konfirmasi penyebab perubahan luas lahan tidak diperoleh, karena pihak-pihak yang dihubungi tidak dapat menjelaskan secara konkret dan akurat. Peningkatan dan penurunan luas lahan, misalnya karena faktor pencetakan dan alih fungsi lahan sawah, relatif kurang tepat dijadikan sebagai dasar asumsi. Hal tersebut mengingat data kedua faktor tersebut tidak tersedia secara komprehensif. Disamping itu angka perubahannya sendiri juga relatif cukup besar. Khusus untuk tahun 2005, penurunan luas lahan lebih disebabkan oleh pindahnya administratif pemerintahan beberapa kabupaten di Propinsi Sulawesi Selatan ke Propinsi Sulawesi Barat (terhitung sejak Oktober 2004). Kabupaten-kabupaten tersebut adalah Majene, Mamasa, Mamuju, dan Mamuju Utara.

**Tabel 24. Luas Lahan Sawah di Propinsi Sulawesi Selatan, 1991-2005 (hektar)**

Tahun	Klasifikasi Sawah					Jumlah
	Teknis	Setengah Teknis	Sederhana/ Pedesaan	Tadah Hujan	Pasang Surut/ Lainnya	
1991	126.451	41.624	142.344	256.209	775	567.403
1992	127.843	48.011	160.977	253.875	765	591.471
1993	131.494	33.314	166.879	249.597	1.999	583.283
1994	142.606	42.614	172.741	248.372	690	607.023
1995	154.462	41.804	168.990	252.427	690	618.373
1996	164.187	43.474	155.699	255.959	690	620.009
1997	174.025	45.991	165.291	248.911	690	634.908
1998	178.627	49.644	178.586	243.593	690	651.140
1999	172.622	51.915	170.941	251.541	1.540	648.559
2000	177.377	53.434	176.476	254.312	690	662.289
2001	177.377	56.534	165.476	251.212	690	651.289
2002	173.375	55.836	159.609	261.996	2.175	652.991
2003	170.449	62.903	154.935	263.561	3.932	655.780
2004	173.655	56.524	149.406	275.169	3.932	658.686
2005	161.387	51.617	147.668	237.286	3.285	601.243

Sumber : Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Sulawesi Selatan, 1991-2001 dan Badan Pusat Statistik (BPS) Sulawesi Selatan, 2002-2004

Beberapa instansi yang sempat dihubungi mengenai keragaan data luas lahan sawah diatas memberikan konfirmasi yang berbeda-beda. Umumnya instansi-instansi tersebut menyatakan bahwa pihaknya hanya mengkompilasi data dari daerah kabupaten/kota atau dari lembaga terkait lainnya. Kesimpangsiuran data juga terjadi karena pihak DPTPH Propinsi misalnya mengacu pada laporan dari unit-unit instansi dibawahnya. BPS berpedoman pada data yang dikeluarkan oleh instansi-instansi terkait lainnya. Sementara itu, BPN lebih mengandalkan pada data yang berasal dari pelaporan persil administrasi pengurusan tanah.

Lemahnya koordinasi merupakan salah satu penyebab utama tidak konsistennya data tersebut. Khusus dari BPN, instansi ini sebetulnya memiliki program kerja dalam hal validasi

data. Akan tetapi, relatif kecilnya alokasi dana (Rp 1,5 juta/kabupaten/tahun), maka validasi data tersebut tidak berjalan secara lancar. Masalah lainnya menyangkut akurasi data. Sebagian data BPN bersumber dari citra *landsat* melalui proses digital (komputerisasi), sementara data dari instansi lainnya berasal dari proses manual. Proses verifikasi data seringkali tidak dilakukan secara sistematis.

Terlepas dari kontroversi diatas, substansi yang perlu diperhatikan adalah menyangkut alih fungsi lahan. Dua sumber data masing-masing dari DPTPH dan BPN dapat dijadikan sebagai representasi keragaan alih fungsi lahan sawah di Propinsi Sulawesi Selatan. Data dari BPN (2004) mengacu kepada aturan zonasi alih fungsi yang meliputi lahan-lahan yang dilindungi, konversi terbatas, dan dapat dikonversi (Tabel 24). Data dari DPTPH (2002) menggambarkan bahwa dari total luas lahan sawah 651.289 hektar, masing-masing sekitar 17.370 hektar (2,67%) dan 31.393 hektar (4,82%) merupakan alih fungsi dan pencetakan lahan sawah (Tabel 25). Khusus untuk alih fungsi lahan, angka tertinggi terdapat di Kabupaten Luwu, Sidrap, Pangkep, Makassar, dan Gowa. Angka terendah di Kabupaten Bantaeng, sedangkan di Kabupaten Bulukumba, Luwu Utara, dan Selayar tidak ditemui adanya alih fungsi lahan.

**Tabel 25. Luas Zonasi Lahan Sawah di Propinsi Sulawesi Selatan, 2004**

(hektar)

Kabupaten/Kota	Zonasi Sawah			Jumlah
	Dilindungi	Alih Fungsi Terbatas	Dapat Dialihfungsikan	
1. Bantaeng	5.160	775	0	5.935
2. Barru	13.124	2.036	0	15.160
3. Bone	95.148	578	3.726	99.452
4. Bulukumba	18.134	732	0	18.866
5. Enrekang	1.566	42	5.221	6.829
6. Gowa	17.566	17.924	0	35.490
7. Jeneponto	11.480	2.091	0	13.571
8. Luwu	32.962	4.883	0	37.845
9. Luwu Timur	33.285	4.160	0	37.445
10. Luwu Utara	24.554	0	0	24.554
11. Majene *)	638	0	1.868	2.506
12. Makassar	7.461	0	0	7.461
13. Mamasa *)	0	3.092	0	3.092
14. Mamuju *)	21.557	1.529	5.635	28.721
15. Mamuju Utara *)	3.477	0	1.377	4.854
16. Maros	23.835	4.032	0	27.867
17. Palopo	1.999	863	0	2.862
18. Pangkep	19.223	1.662	0	20.885
19. Parepare	779	0	123	902
20. Pinrang	46.012	771	0	46.783
21. Polmas	12.499	44	0	12.543
22. Selayar	0	0	2.350	2.350
23. Sidrap	46.142	2.668	0	48.810
24. Sinjai	8.992	1.762	0	10.754
25. Soppeng	52.296	66	0	52.362
26. Takalar	19.260	1.401	0	20.661
27. Tana Toraja	0	26.781	1.246	28.027
28. Wajo	98.384	304	0	98.688
<b>Sulawesi Selatan</b>	<b>615.533</b>	<b>78.196</b>	<b>21.546</b>	<b>715.275</b>

Keterangan : \*) dibawah administratif pemerintahan Propinsi Sulawesi Barat (sejak Oktober 2004)

Sumber : Badan Pertanahan Nasional (BPN) Sulawesi Selatan, 2004

**Tabel 26. Luas, Alih Fungsi, dan Potensi Pencetakan Lahan Sawah di Propinsi Sulawesi Selatan, 2002**

No.	Kabupaten/Kota	Lahan Sawah (Hektar)		
		Luas	Alih Fungsi	Potensi Pencetakan
1.	Bantaeng	7.253	3	1.131
2.	Barru	13.024	48	0
3.	Bone	88.449	0	1.188
4.	Bulukumba	22.32	238	4.687
5.	Enrekang	8.513	68	278
6.	Gowa	38.131	1.103	0
7.	Jeneponto	15.66	182	159
8.	Luwu	35.756	4.562	14.501
9.	Luwu Utara	60.176	0	0
10.	Majene	2.704	658	220
11.	Makassar	3.352	1.588	0
12.	Mamuju	29.415	255	273
13.	Maros	25.993	698	637
14.	Pangkep	16.788	1.768	665
15.	Pare-Pare	932	91	0
16.	Pinrang	46.72	249	455
17.	Polmas	27.167	467	5.692
18.	Selayar	1.461	0	0
19.	Sidrap	46.405	3.947	1.056
20.	Sinjai	12.565	103	276
21.	Soppeng	24.941	257	85
22.	Takalar	16.436	169	0
23.	Tana Toraja	21.005	444	0
24.	Wajo	86.123	472	90
<b>Sulawesi Selatan</b>		<b>651.289</b>	<b>17.37</b>	<b>31.393</b>

Sumber : Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Sulawesi Selatan, 2002

Sebagaimana tampak pada Tabel 28, dari jumlah lahan seluas 715.275 hektar, sekitar 615.533 hektar (86,06%) termasuk zonasi dilindungi, sedangkan 78.196 hektar (10,93%) dan 21,546 hektar (3,01%) masing-masing tergolong kedalam zonasi alih fungsi terbatas dan dapat dialihfungsikan. Luas lahan yang terbanyak untuk dilindungi terdapat di Kabupaten Wajo. Sementara itu, lahan terluas dengan konservasi terbatas dan dapat dikonversi masing-masing berada di Kabupaten Gowa, Mamuju, dan Bone.

Luas lahan tersebut diatas merupakan agregasi lahan sawah beririgasi teknis, setengah teknis, sederhana/pedesaan, dan tadah hujan (Tabel 27). Jika diperhatikan secara agregat, untuk tahun yang sama (2004), terdapat perbedaan yang cukup mencolok antara data luas lahan yang dikeluarkan BPN (lebih tinggi) dengan versi DPTPH (lebih rendah).



**Tabel 27. Luas Lahan Sawah di Propinsi Sulawesi Selatan, 2004 (hektar)**

Kabupaten/Kota	Klasifikasi Sawah				Jumlah
	Teknis	Setengah Teknis	Sederhana/ Pedesaan	Tadah Hujan	
1. Bantaeng	0	3.809	1.346	780	5.935
2. Barru	104	8.385	4.607	2.064	15.160
3. Bone	32.967	28.192	33.835	4.458	99.452
4. Bulukumba	0	0	18.108	758	18.866
5. Enrekang	0	0	1.389	5.440	6.829
6. Gowa	14.584	2.881	0	18.025	35.490
7. Jenepono	825	0	10.646	2.100	13.571
8. Luwu	13.368	12.995	6.339	5.143	37.845
9. Luwu Timur	11.111	1.362	20.795	4.177	37.445
10. Luwu Utara	23.024	0	1.530	0	24.554
11. Majene <sup>*)</sup>	0	547	0	1.959	2.506
12. Makassar	1.679	5.782	0	0	7.461
13. Mamasa <sup>*)</sup>	0	0	0	3.092	3.092
14. Mamuju <sup>*)</sup>	0	14.881	7.490	6.350	28.721
15. Mamuju Utara <sup>*)</sup>	0	0	3.458	1.396	4.854
16. Maros	114	23.686	0	4.067	27.867
17. Palopo	603	0	1.349	910	2.862
18. Pangkep	0	14.584	4.639	1.662	20.885
19. Parepare	779	0	0	123	902
20. Pinrang	36.419	1.092	8.492	780	46.783
21. Polmas	10.063	2.436	0	44	12.543
22. Selayar	0	0	0	2.350	2.350
23. Sidrap	23.172	0	23.567	2.071	48.810
24. Sinjai	2.790	1.329	4.845	1.790	10.754
25. Soppeng	50.124	0	2.172	66	52.362
26. Takalar	19.260	0	0	1.401	20.661
27. Tana Toraja	0	0	0	28.027	28.027
28. Wajo	31.116	355	66.508	709	98.688
<b>Sulawesi Selatan</b>	<b>272.102</b>	<b>122.316</b>	<b>221.115</b>	<b>99.742</b>	<b>715.275</b>

Keterangan: \*) dibawah administratif pemerintahan Propinsi Sulawesi Barat (sejak Oktober 2006)

Sumber : Badan Pertanahan Nasional (BPN) Sulawesi Selatan, 2004

Aturan pengelolaan alih fungsi lahan menurut kategori zonasi dilindungi, alih fungsi terbatas, dan dapat dialihfungsikan dapat diperhatikan pada Tabel 28. Zonasi tersebut diatur berdasarkan kriteria klasifikasi irigasi, intensitas tanam, dan produktivitas lahan sawah (Tabel 29). Kriteria irigasi dibedakan atas lahan sawah beririgasi dan non-irigasi. Kriteria intensitas tanam adalah satu hingga dua kali tanam per tahun, sedangkan kriteria produktivitas yaitu dibawah 4,5 ton per hektar per panen.

**Tabel 28. Kelas, Luas, dan Pengelolaan Zonasi Lahan Sawah di Propinsi Sulawesi Selatan, 2004**

<b>Kelas Zonasi</b>	<b>Luas (ha)</b>	<b>Pengelolaan</b>
1. Dilindungi	615.533 (86,06)	- Penggunaan hanya untuk pertanian sawah yang diatur melalui perijinan berdasarkan pertimbangan teknis tataguna tanah.
		- Diusulkan menjadi 'kawasan lindung' mengingat sawah irigasi merupakan daerah resapan air dan berfungsi untuk mencegah erosi, sehingga pengelolaannya diatur menurut perundang-undangan kawasan lindung yang berlaku.
		- Alih fungsi hanya untuk kepentingan negara yang bersifat strategis dengan persetujuan instansi terkait di tingkat pusat.
		- Areal sawah yang dialihfungsikan harus diganti di tempat yang setara (luas, intensitas tanam, dan produktivitas) dalam rangka mempertahankan neraca produksi pangan nasional.
		- Pemilik sawah diberikan insentif oleh pemerintah dalam bentuk keringanan pajak bumi dan bangunan, kemudahan administrasi pertanahan, dan kemudahan dalam memperoleh sarana produksi pertanian seperti bibit unggul, pupuk, pestisida, kredit perbankan, pemasaran hasil produksi, dan lain-lain.
		- Pemerintah pusat/Propinsi berkewajiban membantu pemerintah kabupaten/kota yang wilayahnya ditetapkan sebagai zona perlindungan melalui tambahan dana alokasi umum (DAU), dan prioritas alokasi proyek pembangunan pertanian sawah.
2. Konversi terbatas	78.196 (10,93)	- Konversi hanya untuk meningkatkan nilai tambah penggunaan dan pemanfaatan tanah, sehingga perlu ijin pembatasan alih fungsi menurut ketentuan yang berlaku.
		- Pembatasan konversi ditujukan untuk memelihara ketahanan pangan lokal dan regional.
		- Konversi dilaksanakan melalui perijinan perubahan penggunaan tanah berdasarkan pertimbangan teknis tataguna tanah.
		- Dikenakan disinsentif, antara lain melalui retribusi untuk pemerintah kabupaten/kota yang dananya digunakan untuk insentif bagi petani di zona perlindungan.
3. Dapat dikonversi	21.546 (3,01)	- Alih fungsi harus sesuai dengan rencana penggunaan tanah kabupaten/kota (Keppres No. 34/2003) dan/atau rencana tata ruang wilayah (RTRW).
		- Konversi dilaksanakan melalui perijinan perubahan penggunaan tanah berdasarkan pertimbangan teknis tataguna tanah.
		- Dikenakan disinsentif, antara lain melalui retribusi untuk pemerintah kabupaten/kota yang dananya digunakan untuk insentif bagi petani di zona perlindungan.
<b>Jumlah</b>	<b>715.275 (100,00)</b>	-

Keterangan : ( ) = persentase

Sumber : Badan Pertanahan Nasional (BPN) Sulawesi Selatan, 2004

**Tabel 29. Kriteria Zonasi Lahan Sawah di Propinsi Sulawesi Selatan, 2004**

Klasifikasi Irigasi		Intensitas Tanam	Produktivitas	Zonasi
1.	Irigasi (termasuk irigasi setengah teknis, sederhana/pedesaan, dan pasang surut)	dua kali/tahun	> 4,5 ton/ha/panen	dilindungi
		satu kali/tahun	> 4,5 ton/ha/panen	konversi terbatas
		dua kali/tahun	> 4,5 ton/ha/panen	dilindungi
		satu kali/tahun	> 4,5 ton/ha/panen	konversi terbatas
2.	Non-irigasi (termasuk tadah hujan dan lebak)	dua kali/tahun	> 4,5 ton/ha/panen	konversi terbatas
		satu kali/tahun	> 4,5 ton/ha/panen	konversi terbatas
		dua kali/tahun	> 4,5 ton/ha/panen	konversi terbatas
		satu kali/tahun	> 4,5 ton/ha/panen	konversi

Sumber : Badan Pertanahan Nasional (BPN) Sulawesi Selatan, 2004

Ditinjau dari sisi kebijakan RTRW Propinsi setempat, terdapat hal yang kontroversial bahkan cukup ironis mengenai kriteria zonasi lahan sawah. Dalam RTRW tersebut tercantum kebijakan, dimana jumlah lahan yang dapat dirubah (423.810 ha) lebih luas dibandingkan jumlah luas lahan yang dipertahankan (291.465 ha), atau dengan persentase masing-masing sekitar 59,25 % dan 40,75 %. Secara rinci, zonasi luas lahan yang dapat dialihfungsikan lebih besar dari pada luas lahan alih fungsi terbatas dan jauh lebih besar dibandingkan luas lahan yang dilindungi (Tabel 30). Jika kebijakan ini demikian, maka eksistensi lahan akan mengalami keterancam. Oleh karena itu, kebijakan ini perlu kiranya direvisi. Seandainya tetap dipertahankan, meskipun diiringi aturan-aturan pendukungnya, keberadaan lahan tetap dalam posisi kerawanan.

Propinsi Sulawesi Selatan merupakan salah satu sentra produksi padi di Indonesia, khususnya bagi wilayah Indonesia Timur. Banyak pihak yang menyadari dan peduli dengan isu alih fungsi lahan sawah, dimana paling tidak mereka merasa bahwa lahan-lahan sawah yang produktif harus tetap dipertahankan untuk kelangsungan penyediaan pangan. Namun sebagaimana dikemukakan sebelumnya, wacana konkret mengenai strategi pengendalian alih fungsi lahan ini masih kabur. Oleh karena itu, kebijakan yang holistik dan komprehensif melalui partisipasi urun-rembug berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*) perlu segera diwujudkan.

**Tabel 30. Kriteria Zonasi Lahan Sawah di Propinsi Sulawesi Selatan, 2004**

Zonasi	Kebijakan RTRW		Jumlah
	Dirubah	Dipertahankan	
1. Dilindungi	19.626	1.920	21.546
2. Konversi terbatas	74.826	3.370	78.196
3. Dapat dikonversi	329.358	286.175	615.533
<b>Jumlah</b>	<b>423.810</b>	<b>291.465</b>	<b>715.275</b>

Sumber : Badan Pertanahan Nasional (BPN) Sulawesi Selatan, 2004

Kendati dalam jangka pendek fenomena alih fungsi lahan di Propinsi Sulawesi Selatan masih dalam kategori lumrah (paling tidak jika dibandingkan dengan Pulau Jawa), namun dalam jangka panjang hal ini perlu jadi catatan perhatian. Beberapa hal yang patut digarisbawahi adalah :

1. Pertambahan jumlah penduduk yang diiringi dengan gerak laju pembangunan, lambat laun akan membawa konsekuensi penambahan pemanfaatan lahan dan sekaligus dapat meningkatkan alih fungsi lahan. Pengembangan pembangunan kota Makassar dan sekitarnya melalui program 'Mamminasata' (Makassar, Maros, Gowa, dan Takalar)

merupakan salah satu contoh wilayah yang berkaitan erat dengan alih fungsi lahan. Disamping itu, kawasan 'Bosowasipilu' (Bone, Soppeng, Wajo, Sidrap, Pindrang, dan Luwu) sebagai wilayah sentra produksi padi Sulawesi Selatan juga dapat terancam dari alih fungsi lahan. Kondisi ini terutama ditemui di sekitar ibukota kabupaten Sidrap dan Pindrang yang dikelilingi lahan persawahan, sehingga pemekaran kota dapat menimbulkan terjadinya alih fungsi lahan.

2. Alih fungsi lahan sawah ke fungsi penggunaan lainnya yang juga cukup fenomenal terjadi di Kabupaten Pangkep, yaitu dalam bentuk perubahan lahan sawah menjadi tambak. Informasi dari pihak instansi Propinsi menyatakan bahwa lahan-lahan sawah yang telah beralih fungsi ke tambak di Kabupaten Pangkep berkisar antara 200-400 hektar. Umumnya lahan-lahan sawah tersebut berada dekat pantai dengan klasifikasi irigasi tadah hujan. Selain itu, adanya usaha penambangan/penggalian marmer di salah satu wilayah kabupaten ini telah turut pula mempengaruhi alih fungsi lahan disekitarnya.
3. Alih fungsi lahan dapat terjadi baik dalam skala formal yang lebih besar dan cenderung mengelompok maupun secara parsial dalam skala yang lebih kecil dan terpecah dalam bentuk perorangan. Skala pertama relatif lebih mudah dipantau sementara skala kedua agak sulit mengendalikannya. Kendati pihak BPN berwenang mengeluarkan aturan perijinan penggunaan lahan, namun kenyataannya ditemui beberapa distorsi dalam pelaksanaannya. Dalam era otonomi daerah, pengesahan pembangunan cenderung berada di tangan Bupati/Walikota.

Penerapan pengendalian alih fungsi lahan boleh dikatakan bak pepatah "maju kena, mundur kena". Di satu sisi, lahan perlu untuk prasarana dan sarana penunjang pembangunan. Namun di sisi lainnya, alih fungsi lahan sebagai dampak pembangunan juga mendatangkan persoalan.

Disamping penyusunan strategi pengendalian alih fungsi lahan yang holistik dan komprehensif, pendataan lahan yang terkoordinir dan terpadu juga perlu diwujudkan. Sudah saatnya akurasi pengumpulan dan penyajian data jadi perhatian pihak-pihak berkepentingan. Sudah saatnya juga apresiasi dan responsibilitas data disosialisasikan kepada semua pihak. Data dari sumber yang tepat tapi kurang akurat, dapat melahirkan kebijakan yang mengawang-awang. Kekeliruan ini sudah sering terjadi, meskipun banyak pihak yang menampik.

Salah satu langkah yang patut dipertimbangkan adalah pembuatan peta komprehensif desa dengan melibatkan beberapa pihak (pemetaan partisipatif) yang difasilitasi pemerintah dan LSM serta sekaligus diiringi dengan pembekalan pemahaman tentang pentingnya data dan informasi, cukup realistis untuk dilaksanakan. Agregasi peta-peta komprehensif desa tentunya dapat melahirkan peta regional dan nasional yang lebih terpercaya, sehingga pada gilirannya peta-peta tersebut dapat digunakan dalam penyusunan kebijakan alih fungsi lahan.

#### ***Kasus : Propinsi Sulawesi Utara***

Di Sulawesi Utara, luas lahan sawah (pada tahun 2004) adalah sekitar 64 605 hektar atau sekitar 7.6 % dari total penggunaan lahan (Tabel 29). Dari luasan itu, sekitar 29 000 hektar merupakan lahan sawah beririgasi teknis. Dibandingkan sepuluh tahun sebelumnya, luas lahan sawah meningkat sekitar 1650 hektar, atau sekitar 2 %.

Meskipun secara total terjadi pertambahan luas lahan sawah bukan berarti bahwa di Propinsi tersebut tidak terjadi alih fungsi lahan sawah. Data tentang luas lahan sawah yang terkonversi belum tercatat dengan baik. Akibatnya, angka pasti tentang luas konversi,

lokasinya, dan dampaknya terhadap produksi pangan dan kesejahteraan petani belum diketahui dengan pasti.

**Tabel 31. Peruntukan lahan di Sulawesi Utara, 2004.**

Peruntukan	Luas (hektar)	Pangsa (%)
Pekarangan dan bangunan	39.654	4,64
Tegal, kebun, huma/ladang	355.096	41,59
Padang rumput	7.202	0,84
Tambak	3.105	0,36
Kolam/tebat	1.808	0,21
Tanah darat yang sementara tak diusahakan	44.386	5,20
Tanah untuk tanaman kayu-kayuan	69.288	8,12
Perkebunan besar negara/swasta	268.666	31,47
Sawah	64.605	7,57
<b>Total</b>	<b>853.810</b>	<b>100,00</b>

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari instansi-instansi terkait, rata-rata luas alih fungsi lahan sawah di Propinsi Sulawesi Utara adalah di bawah 1000 hektar per tahun. Sementara itu menurut Sutomo (2004), antara 1999-2002 (3 tahun) luas lahan sawah yang beralih fungsi di Propinsi ini adalah sekitar 2 645 hektar. Artinya, rata-rata luas lahan sawah yang beralih fungsi adalah sekitar 880 hektar per tahun.

Jika diperbandingkan dengan rata-rata nasional, produktivitas lahan sawah di Propinsi Sulawesi Utara termasuk kategori sedang. Rata-rata produktivitas lahan sawah adalah 4.51 ton/hektar dengan kisaran 3-5.6 ton/hektar. Untuk padi ladang, produktivitasnya sekitar 2.39 ton per hektar dengan kisaran antara 1.8-3.4 ton/hektar.

Luas panen padi sawah adalah sekitar 87 850. Dengan demikian, rata-rata intensitas tanam padi di Propinsi adalah 1.36. Pola tanam yang umum dilakukan adalah padi-palawija/sayuran, padi – bera, padi – padi, dan sebagian kecil ada yang sudah ada pula yang menarapkan pola padi-padi-palawija/sayuran. Di Propinsi Sulawesi Utara, sentra pesawahan berada di tiga kabupaten yaitu Kabupaten Minahasa, Kabupaten Minahasa Selatan, dan Kabupaten Bolaan Mongondow.

Secara historis, sistem usaha pertanian di Sulawesi Utara adalah perkebunan rakyat dan usaha perikanan. Pada usaha perkebunan rakyat, komoditas dominan adalah kelapa, cengkeh, dan panili. Usaha perikanan rakyat terutama adalah perikanan laut. Meskipun demikian, mengingat jumlah penduduknya yang hanya sekitar 2.2 juta orang maka Propinsi Sulawesi Utara mampu memenuhi kebutuhan berasnya secara mandiri.

Secara umum, hasil diskusi dengan BAPPEDA, Kanwil BPN Sulawesi Utara, Pemerintah Daerah Propinsi Sulawesi Utara, dan Dina Pertanian Tanaman Pangan memperoleh kesimpulan bahwa alih fungsi lahan sawah ke peruntukan lain belum merupakan isu kebijakan yang cukup penting di Sulawesi Utara. Indikator yang paling tampak adalah : (1) belum ada sosialisasi yang terkoordinasi dengan baik tentang perlunya pengendalian alih fungsi lahan sawah, (2) pemantauan, dokumentasi, dan kompilasi tentang alih fungsi lahan sawah ke penggunaan lain belum memadai, dan (3) belum ada rencana konkrit tentang upaya-upaya formal yang ditujukan untuk mengendalikan alih fungsi lahan sawah ke peruntukan lain.

Meskipun pengendalian alih fungsi lahan sawah belum merupakan salah satu prioritas kebijakan daerah tersebut, namun sebagian besar pejabat pemerintahan di Propinsi ini mempunyai persepsi bahwa pengendalian alih fungsi lahan sawah perlu dilakukan. Salah satu contoh adalah melakukan revisi terhadap RTRW. Dalam RTRW sebelum tahun 2004, perluasan perkotaan dan wilayah sekitarnya mengakibatkan lahan saah beririgasi terancam alih fungsi. Menurut RTRW tersebut, dari sekitar 29000 hektar lahan sawah beririgasi yang ada, sekitar 6480 hektar atau 22 % diantaranya akan berubah fungsi menjadi peruntukan non pertanian. Dalam RTRW yang baru (revisi), telah dilakukan perubahan sehingga luas lahan sawah yang terancam alih fungsi kurang dari 3000 hektar.

Sebagian besar lembaga pemerintahan yang terkait menyatakan bahwa pada prinsipnya, pemerintah daerah Sulawesi Utara mempunyai komitmen pula untuk melakukan pengendalian alih fungsi lahan pertanian. Persoalannya menurut persepsi para pejabat yang berwenang, sampai saat ini suatu Petunjuk Pelaksanaan dari Pemerintah Pusat untuk melaksanakan agenda kegiatan itu belum ada.

### ***Kasus : Propinsi Gorontalo***

Sesuai dengan arahan proposal, dalam pengkajian ini peneliti mendatangi beberapa instansi yang terkait dengan masalah alih fungsi lahan pertanian, antara lain Bappeda Propinsi Gorontalo, Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan, Dinas Pengairan, BPN, DPRD Propinsi Gorontalo, Bagian Perekonomian dan Pembangunan Pemda Propinsi Gorontalo. Karena bersamaan dengan pengkajian ini sedang dilakukan Rapat Kerja Terbatas di Kabupaten Boalemo, maka peneliti tidak sepenuhnya dapat informasi dari tangan pertama pengambil kebijakan di Instansi yang didatangi, namun secara umum dari informasi tertulis yang ada dan wawancara dengan pejabat yang ada, didapat gambaran yang komprehensif tentang presepsi dan pemahaman instansi terkait terhadap masalah alih fungsi lahan pertanian.

Secara umum dari hasil pengamatan di lapang dan wawancara intensif dengan pejabat terkait dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah Propinsi Gorontalo belum mempunyai konsep yang jelas tentang perlindungan dan pengendalian alih fungsi lahan pertanian. Perencanaan pemanfaatan ruang yang tercermin dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Propinsi yang dibuat Bappeda, merupakan dokumen yang dibuat pada tahun 2001 dan saat ini dalam proses penyusunan ulang karena adanya pemekaran wilayah (pembentukan Kabupaten baru) dan penyempurnaan data dukung yang digunakan. Pada RTRW yang ada dengan menggunakan peta 1:250.000, hanya disebutkan rencana peruntukan lahan berdasarkan karakteristik tekstur dan struktur tanah, sehingga kesannya masih berupa spot-spot wilayah dengan beragam rencana pengembangan komoditi dan kegiatan sektoral.

Akibat dari kondisi di atas, pengembangan berbagai kegiatan masyarakat dan pemerintahan yang terkait dengan pemanfaatan lahan dan ruang tidak terpola dengan baik. Hal itu terlihat jelas di Kota Gorontalo, wilayah yang masih dikelilingi oleh areal pertanian subur berupa sawah dan tegalan, pengembangan wilayah tidak terencana dengan baik, sehingga perkantoran tersebar di seantero kota dan banyak diantaranya dibangun di atas areal pertanian subur, terutama lahan sawah beririgasi teknis. Menurut data BPS Propinsi Gorontalo, saat ini di kota Gorontalo ada sekitar 1.013 hektar lahan sawah beririgasi, jumlah ini berkurang sekitar 422 hektar dari data tahun sebelumnya. Kecenderungan untuk

terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan lain, masih akan terjadi secara masif, karena tingginya permintaan lahan untuk perkantoran dan perumahan di Kota Gorontalo, akibat pengembangan kota. Harga lahan sawah di wilayah perkotaan selama 3 tahun terakhir meningkat sepuluh kali lipat dari sekitar Rp 20.000 per-meter menjadi Rp. 200.000 per meter.

Keadaan ini nampaknya telah mendorong petani untuk menjual lahan sawah yang dimilikinya, hal itu terlihat dari banyaknya tawaran iklan penjualan lahan sawah di berbagai tempat, baik yang dipancang langsung di areal sawah, maupun yang ditempelkan diberbagai tempat. Ironisnya lagi, pembangunan beberapa kantor instansi pemerintah seperti BPN Propinsi dan Dinas Pertanian Kota Gorontalo, dilakukan di atas lahan sawah beririgasi teknis. Pembangunan kantor Gubernur yang saat ini sedang dalam taraf penyelesaian di wilayah perbukitan (lahan kering tidak produktif), pada awalnya direncanakan di atas areal sawah di perbatasan Kota dan Kabupaten Gorontalo, namun penolakan dari Bupati Gorontalo yang keberatan wilayahnya dicaplok untuk areal perkantoran dan perhitungan mahal biaya pengurukan yang menyebabkan arealnya dipindahkan ke lokasi yang sekarang. Nampaknya bila kecenderungan di atas tidak dikendalikan dengan baik, maka slogan pemda Propinsi Gorontalo sebagai Propinsi agropolitan hanya akan menjadi slogan kosong tanpa makna, karena dalam parkteknya pengembangan kegiatan pertanian tidak dilaksanakan sejalan dan seimbang dengan kegiatan bidang/sector lain sebagaimana yang diamanatkan oleh konsep agropolitan.

Hal lain yang menyedihkan adalah masih rendahnya perhatian pemerintah daerah terhadap berbagai data yang ada, terutama data dasar berkaitan dengan pemanfaatan lahan dan ruang. Sebagai gambaran, dapat dilihat pada Tabel 30, data tentang luas areal sawah yang ada di Propinsi Gorontalo dirinci menurut jenis irigasi yang ada, kalau kita perhatikan dengan seksama, terutama antara tahun 2003-2004, terjadi perubahan luas areal lahan yang membingungkan. Sebagai contoh Kabupaten Boalemo, pada tahun 2003 disebutkan ada sekitar 3.960 hektar lahan sawah irigasi sederhana, sementara pada tahun 2004 luasnya hanya tinggal 15 hektar. Ketika dicoba dikonfirmasi pada petugas BPS yang terkait dengan data ini, tidak ada yang dapat menjelaskan berbagai keanehan ini, hanya disebutkan sumber data dasarnya berbeda, pada tahun 2003 sumbernya dinas pertanian kabupaten sedang pada tahun 2004 bersumber dari mantri statistik BPS yang bertugas di wilayah tersebut.

Tabel 32. Data Luas Areal Lahan Sawah di Propinsi Gorontalo, Dirinci Menurut Jenis Irigasi, 2000-2004

Uraian	2000	2002	2003	2004
1. Kabupaten Gorontalo				
- Irigasi teknis	5775	5775	6028	5666
- Irigasi ½ teknis	5890	5890	3905	4014
- Irigasi desa	2209	2209	2014	1759
- Irigasi sederhana	-	-	3483	2553
- Tadah hujan	-	-	5057	5459
2. Kabupaten Boalemo				
- Irigasi teknis	963	963	-	-
- Irigasi ½ teknis	828	828	-	513
- Irigasi desa	1408	1408	-	-
- Irigasi sederhana	-	951,5	3960	15
- Tadah hujan	-	-	38	6064
3. Kabupaten Pahuwato				
- Irigasi teknis	-	-	1846	3103
- Irigasi ½ teknis	-	-	244	155
- Irigasi desa	-	-	525	504
- Irigasi sederhana	-	-	-	102
- Tadah hujan	-	-	1464	1457
4. Kabupaten Bone Bolango				
- Irigasi teknis	-	-	1073	1721
- Irigasi ½ teknis	-	-	682	53
- Irigasi desa	-	-	91	78
- Irigasi sederhana	-	-	-	-
- Tadah hujan	-	-	84	101
5. Kodya Gorontalo				
- Irigasi teknis	1032	1032	1435	1013
- Irigasi ½ teknis	-	-	425	-
- Irigasi desa	-	-	-	-
- Irigasi sederhana	-	-	200	-
- Tadah hujan	-	-	-	-

Sumber : BPS Propinsi Gorontalo (beberapa tahun)

Demikian juga data di tingkat kota Gorontalo, pada tahun 2000-2002 luas areal sawah beririgasi masih sekitar 1.032 hektar, namun pada data tahun 2003 jumlah areal sawah meningkat dengan pesat menjadi 1.435 hektar dan berkurang lagi pada tahun berikutnya menjadi 1.013 hektar. Padahal tidak ada data tentang pencetakan areal sawah baru di wilayah ini. Berbagai keanehan di atas, merupakan salah satu cerminan dari ketidakpedulian pemerintah daerah terhadap data dasar yang ada di wilayah ini dan penataan lahan ke depan.

Dari serangkaian informasi yang diperoleh selama diskusi maupun dari data yang ada, dapat dinyatakan bahwa secara umum pemerintah daerah cenderung bias ke bawah (*under estimate*) terhadap perhitungan kerugian akibat konversi lahan sawah, lahan sawah masih



dilihat hanya sebagai ‘bentangan ruang’ yang sama nilainya dengan lahan lainnya, sehingga konversi lahan sawah ke penggunaan lain belum dilihat sebagai persoalan yang perlu ditangani secara serius dan konsisten.

**Tabel Lampiran 3. Perkembangan produktivitas padi sawah di 11 Propinsi Lokasi Penelitian, 1980-2005.**

Tahun	Propinsi											Rata-rata	Galat baku	Koef. Var
	Sumbar	Sumsel	Jateng	DIY	Jatim	Bali	NTB	Kalbar	Sulut	Susl	Gorontalo			
1980	3.57	2.90	3.94	4.27	4.40	4.10	3.22	2.21	3.32	3.12	-	3.51	0.687	0.196
1981	3.72	2.96	4.14	4.44	4.66	4.43	3.61	2.38	3.32	3.47	-	3.71	0.722	0.194
1982	3.86	3.06	4.45	4.76	4.93	4.40	3.74	2.57	3.82	3.74	-	3.93	0.736	0.187
1983	4.06	3.10	4.76	4.97	4.97	4.46	3.91	2.71	3.96	3.92	-	4.08	0.752	0.184
1984	4.08	3.17	4.79	5.01	5.01	4.57	3.96	2.58	4.12	4.00	-	4.13	0.786	0.190
1985	4.16	3.24	4.77	5.01	4.96	4.62	3.89	2.46	4.13	4.01	-	4.12	0.800	0.194
1986	4.18	3.22	4.78	5.04	4.97	4.71	3.91	2.56	4.18	4.06	-	4.16	0.790	0.190
1987	4.28	3.21	4.93	5.09	5.08	4.80	4.02	2.56	3.95	3.96	-	4.19	0.835	0.199
1988	4.42	3.23	5.01	5.19	5.15	4.93	4.20	2.57	4.03	4.13	-	4.29	0.860	0.201
1989	4.52	3.35	5.13	5.32	5.26	5.05	4.31	2.63	4.17	4.25	-	4.40	0.874	0.199
1990	4.60	3.41	5.18	5.42	5.33	5.14	4.39	2.67	4.18	4.29	-	4.46	0.889	0.199
1991	4.64	3.49	5.24	5.47	5.39	5.24	4.48	2.72	4.23	4.35	-	4.53	0.889	0.196
1992	4.65	3.49	5.25	5.49	5.42	5.26	4.51	2.73	4.25	4.37	-	4.54	0.897	0.197
1993	4.66	3.50	5.28	5.51	5.43	5.28	4.53	2.73	4.27	4.37	-	4.56	0.899	0.197
1994	4.66	3.54	5.27	5.55	5.43	5.29	4.54	2.73	4.28	4.40	-	4.57	0.899	0.197
1995	4.66	3.59	5.28	5.56	5.43	5.31	4.55	2.76	4.30	4.42	-	4.59	0.890	0.194
1996	4.69	3.69	5.32	5.61	5.48	5.36	4.59	2.79	4.33	4.77	-	4.66	0.888	0.190
1997	4.63	3.66	5.33	5.62	5.48	5.39	4.61	2.78	4.37	4.74	-	4.66	0.893	0.192
1998	4.46	3.59	5.11	5.16	5.20	5.34	4.44	2.67	3.83	4.25	-	4.40	0.856	0.194
1999	4.46	3.64	5.01	5.18	5.20	5.44	4.54	2.73	4.43	4.36	-	4.50	0.817	0.182
2000	4.50	3.65	5.16	5.45	5.37	5.36	4.65	2.81	4.40	4.57	-	4.59	0.842	0.183
2001	4.47	3.59	5.10	5.47	5.17	5.36	4.65	2.95	4.46	4.55	4.50	4.57	0.754	0.165
2002	4.46	3.56	5.24	5.49	5.32	5.46	4.67	3.17	4.43	4.68	4.45	4.63	0.752	0.163
2003	4.45	3.47	5.29	4.99	5.26	5.46	4.45	2.91	4.38	4.72	4.51	4.54	0.776	0.171
2004	4.44	3.62	5.20	5.22	5.30	5.47	4.50	2.90	4.41	4.60	4.32	4.54	0.772	0.170
2005	4.47	3.69	5.23	5.11	5.32	5.46	4.55	2.86	4.53	4.80	4.34	4.58	0.768	0.168
Rata-rata	4.37	3.41	5.01	5.21	5.19	5.07	4.29	2.70	4.16	4.27	4.42			
Galat baku	0.304	0.236	0.362	0.345	0.263	0.411	0.382	0.192	0.310	0.408	0.088			
Koef. variasi	0.070	0.069	0.072	0.066	0.051	0.081	0.089	0.071	0.075	0.096	0.020			

**Tabel Lampiran 4. Nilai skor untuk setiap aspek yang dipergunakan sebagai acuan dalam kategorisasi**

Aspek-aspek pokok yang dijadikan acuan dalam kategorisasi	Sumb ar	Sumse l	Jateng	DIY	Jatim	Bali	NTB	Kalba r	Sulut	Sulsel	Gorontalo
1. Produktivitas usahatani padi :											
<i>a. Rata-rata (ton GKP/Ha)</i>	4.37	3.41	5.01	5.21	5.19	5.07	4.29	2.70	4.16	4.27	4.42
<i>b. Koef. Var (proksi dari stabilitas)</i>	0.070	0.069	0.072	0.066	0.051	0.081	0.089	0.071	0.075	0.096	0.020
<i>c. Skor</i>	4	3	5	5	5	5	4	2	4	4	4
2. Skor untuk investasi irigasi yang telah dilakukan	3	3	4	4	5	4	3	2	2	4	2
3. Skor untuk sistem kelembagaan pertanian	4	3	5	5	5	5	3	2	3	4	3
4. Skor untuk peran relatif dalam ketahanan pangan	3	3	4	4	5	4	3	2	3	4	3
5. Skor untuk aplikasi teknologi dalam usahatani padi	4	3	5	5	5	5	4	2	3	4	3
6. Skor untuk status potensi ancaman dari konversi	3	2	5	5	5	5	4	2	3	3	2
7. Skor untuk kontribusi terhadap perekonomian wilayah	3	3	2	2	2	2	3	3	3	3	4
8. Skor untuk peranan sawah dalam konteks lingkungan	3	3	4	4	4	4	4	3	3	3	3
9. Skor untuk peranan sawah dalam konteks sosial dan politik	4	3	4	4	4	4	3	3	3	4	3
<b>Total Nilai Skor (TNS)</b>	<b>31</b>	<b>26</b>	<b>38</b>	<b>38</b>	<b>40</b>	<b>38</b>	<b>31</b>	<b>21</b>	<b>27</b>	<b>33</b>	<b>27</b>
<b>Kategori</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>

Keterangan skor :

- 1 = sangat rendah, sangat kurang berkembang, sangat kurang penting, sangat kecil
- 2 = rendah, kurang berkembang, kurang penting, kecil
- 3 = sedang, cukup berkembang, cukup penting, moderat
- 4 = tinggi, berkembang, penting
- 5 = sangat tinggi, sangat berkembang, sangat penting