

# ANALISA KEBIJAKAN PENGENDALIAN KONVERSI LAHAN DI JAWA TENGAH (TAHUN 1995 - 2005)

Oleh : Wiwik Widayati

## Abstract

*In Central Java the conversion of wetland area towards non agricultural used results in the decrease of food production. Beside, there would be the lose some other crucial wetland functions such of environment and social functions. However land conversion was unavoidable, although there are many government regulation to control land conversion, the effectiveness of there regulation can not be sustainable due to weakness of the legal system, low commitment of the government and the law people's awareness of their rights and obligation in the uses of land.*

*Key word: policy, conversation and wetland.*



## Pendahuluan

Permasalahan besar yang dihadapi Indonesia pada abad 21 ini adalah berkurangnya lahan pertanian akibat dari alih fungsi lahan pertanian terutama sawah yang tidak terkendali. Pada tahun 1995 - 2005 telah terjadi penyusutan lahan sawah ke non sawah dari 8.464.687 ha menjadi 7.696.161 ha atau terjadi penurunan seluas 768.526 ha tetapi sebaliknya untuk lahan non sawah mengalami peningkatan dari 49.376.742 ha menjadi 65.709.103 ha atau terjadi perubahan luas 16.332.361 ha. Terjadinya perubahan lahan dari pertanian sawah ini banyak diperuntukkan bagi kegiatan pembangunan industri dan properti. (Kompas, 16 Desember 2006). Fenomena alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian terjadi hampir di semua daerah baik di Jawa maupun di luar Jawa. Konversi lahan sawah untuk pembangunan perumahan terutama sangat besar dilakukan di P. Jawa yaitu sebesar 74,96% dan di luar P. Jawa 31,92% dan sisanya konversi untuk tujuan lain.

Di pulau Jawa konversi lahan pertanian sawah ke non sawah untuk pemukiman dan industri pada kurun waktu yang sama terdapat 81.176 ha, dan tingkat alih fungsi lahan pertanian sawah yang paling tinggi terjadi di Jawa Barat (79,41 %), Jawa Timur (17,01 %), Jawa Tengah (0,69 %) dan DI Yogyakarta (0,89 %).

Kurang terkendalinya alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian disamping disebabkan oleh pertumbuhan penduduk yang tinggi juga disebabkan oleh kebijakan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah yang menekankan pada pertumbuhan ekonomi nasional dengan bertumpu pada perusahaan besar yang berorientasi ekspor, sehingga menyebabkan terabaikannya pembangunan sektor pertanian dengan distribusi kepemilikan dan penguasaan lahan yang timpang. Berdasarkan data BPS yaitu angka petani gurem meningkat dari 40,8 % menjadi 48,5 % dan usaha pertanian dengan rata-rata

penguasaan lahan antara 0,5 - 1,99 ha menurun dari 44,9 % menjadi 39,6 % demikian pula dengan usaha pertanian dengan luas penguasaan lahan antara 2,0 - 4,9 ha menurun dari 11,9 % menjadi 10,6 % pada tahun 2003 (Wirardi: 2004).

Hal ini menunjukkan akses petani terhadap lahan pertanian semakin menurun baik dilihat dari luasan penguasaan lahan maupun dari jumlah usaha tani. Jadi dilihat dari struktur penguasaan lahan pertanian menunjukkan keadaan yang sangat timpang yaitu 70 % rumah tangga petani hanya menguasai lahan pertanian kurang dari 0,5 ha.

Semakin berkurangnya usaha pertanian akibat dari tindakan konversi lahan akan berimplikasi pada penurunan hasil produksi pertanian terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Pada tahun 1960 sumbangan sektor pertanian terhadap PDB masih mencapai 50 % tahun 1988 menurun menjadi 20,2 % dan pada tahun 2000 hanya mencapai 15 %. Berdasarkan data dari Bank Dunia di beberapa negara terutama negara miskin (Underdevelopment) sumbangan sektor pertanian terhadap PDB menurun dari 60 % pada tahun 1960 menjadi 28 % pada tahun 2000, sedangkan di negara middle pendapatan menurun dari 22 % menjadi 16 % sementara pada negara maju terjadi penurunan sektor pertanian terhadap PDB relatif kecil yaitu 5 % - 2 % untuk kurun waktu yang sama. (Arifin:2004)

Mengingat fungsi tanah adalah sebagai faktor produksi pertanian maka apabila lahan pertanian semakin berkurang maka hasil produksi pertanian sebagai komoditas pangan rakyat juga akan berkurang. Rendahnya produksi pertanian pada satu sisi sementara jumlah penduduk Indonesia yang sangat besar dengan pertumbuhan penduduk 1,3 % hal tersebut akan menyebabkan terjadinya kerawanan pangan dan hilangnya kedaulatan pangan bangsa, kondisi ini diperparah dengan hilangnya diversifikasi pangan masyarakat akibat dari kegagalan kebijakan pemerintah untuk tetap menjaga kultur lokal.

Jawa Tengah adalah salah satu daerah potensial penghasil beras karena luas sawah yang terdapat di wilayah ini kurang lebih 12 % dari lahan sawah nasional, namun sayangnya tindakan konversi lahan sawah terus dilakukan oleh masyarakat dan pemerintah yaitu akibat dari beberapa pembangunan dilakukannya misalnya dalam hal pembangunan infrastruktur jalan yang banyak sekali menggunakan lahan sawah. Berdasarkan data dari Badan Pertanahan Nasional tingkat konversi lahan melalui mekanisme perijinan sebesar 500 - 600 ha per tahun yaitu 75 % - 80 % berupa tanah sawah yang dikonversi ke penggunaan non sawah dan sisanya berupa tanah tegalan. Bahkan dalam kenyataannya angka tersebut lebih besar karena banyak perubahan penggunaan lahan dilakukan tanpa melakukan perijinan terlebih dahulu.

Menyadari betapa pentingnya lahan pertanian sebagai faktor utama produksi pertanian dan fungsi-fungsi lain yang melekat atas lahan pertanian sawah tersebut kemudian pemerintah mengeluarkan berbagai peraturan perundangan maupun Surat Edaran dari pejabat yang berwenang sebagai bentuk kebijakan pengendalian alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan non pertanian dan upaya untuk tetap menjaga ketersediaan dan keutuhan lahan sawah, baik yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Namun dalam kenyataannya alih fungsi lahan pertanian sawah

ini terus berlangsung yang kemudian hari akan mengancam ketahanan pangan bangsa. Sehubungan dengan hal tersebut maka tujuan penelitian ini adalah ingin mengetahui keefektifan kebijakan pemerintah tersebut dalam upaya mengendalikan alih fungsi lahan pertanian ini.

---

## *Metode Penelitian*

Penelitian ini adalah penelitian diskriptif analitis yang menggambarkan dan menganalisa mengapa konversi lahan pertanian ke non pertanian terus berlangsung walaupun pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan yang berkaitan dengan pengendalian alih fungsi lahan pertanian ini.

Adapun jenis data yang digunakan adalah data primer yang diperoleh melalui wawancara terhadap para pelaksana kebijakan yaitu pejabat Badan Pertanahan Nasional Jawa Tengah yang berkaitan dengan bidang pengendalian perubahan penggunaan tanah. Sementara data sekunder diperoleh dari dokumen tentang penggunaan lahan dan perubahannya.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara secara mendalam dengan menggunakan daftar pertanyaan sebagai pedoman dalam melakukan wawancara terhadap key persons. Dalam penelitian ini digunakan pula dokumentasi untuk mengumpulkan data sekunder.

Analisa data dilakukan sebelum peneliti melakukan penelitian lapangan, selama penelitian lapangan dan setelah penelitian lapangan. Analisa data dilakukan terhadap data sekunder dan data primer dari hasil wawancara yang dilakukan secara cermat sehingga akan diperoleh data yang kredibel. Setelah penelitian lapangan kemudian dilakukan reduksi data yaitu merangkum data, memilah data sehingga data yang telah direduksi tersebut dapat memberikan gambaran yang jelas tentang obyek penelitian.

Setelah reduksi data dilakukan maka langkah selanjutnya adalah penyajian data baik dalam bentuk tabel maupun dalam bentuk uraian singkat, bagan dan hubungan antara kategori, dan langkah terakhir adalah melakukan simpulan dan verifikasi (concluding drawing).

---

## *Hasil Penelitian*

Setiap jenis penggunaan lahan sudah tentu membutuhkan persyaratan atas kondisi lahan tertentu, lahan untuk pertanian pangan misalnya akan memerlukan lahan yang subur, tersedianya sumber air dan lain sebagainya, sementara penggunaan lahan untuk perumahan dan industri tidak memerlukan persyaratan tersebut, masalah ini sering diabaikan bahkan ada anggapan bahwa kegiatan pertanian bisa dilakukan disemua lahan sehingga apabila ada sebidang lahan pertanian dialih fungsikan menjadi non pertanian dianggap dengan mudah dapat dicarikan penggantinya, anggapan ini sangat tidak tepat terbukti upaya dalam pencetakan sawah baru di luar Jawa yang dilakukan oleh Pemerintah sebagai kebijakan untuk memperluas lahan pertanian mengalami kegagalan.

Persyaratan atas kondisi tanah yang diperlukan untuk pertanian khususnya tanaman pangan (padi) jauh lebih rigid dibanding untuk

kegiatan non pertanian artinya untuk keperluan pertanian tanaman pangan alternative lahan yang tersedia relatif lebih sedikit dibanding lahan untuk kegiatan non pertanian dan hampir dapat dipastikan bahwa setiap lahan pertanian akan cocok pula untuk digunakan perumahan atau kegiatan lain, tetapi sebaliknya lahan yang cocok untuk perumahan belum tentu dapat digunakan sebagai lahan pertanian. Permasalahan lain berkenaan dengan alih fungsi lahan pertanian ini adalah lahan pertanian yang sudah dialih fungsikan untuk kegiatan non pertanian misalnya untuk perumahan atau industri sudah pasti dikemudian hari tidak lagi bisa dialih fungsikan untuk pertanian seperti pada awalnya, sehubungan dengan hal tersebut diperlukan upaya-upaya yang serius untuk menjaga lahan yang cocok untuk pertanian tetap difungsikan sebagai lahan pertanian.

Permasalahan alih fungsi lahan pertanian di Jawa Tengah tidak berbeda dengan daerah lain artinya tingkat konversi lahan terus berlangsung walaupun beberapa peraturan tentang pengendalian alih fungsi lahan tetap dibuat dan diberlakukan. Munculnya keprihatinan tentang maraknya alih fungsi lahan pertanian di Jawa Tengah karena, pertama alih fungsi yang tidak terkendali dengan baik akan mengganggu citra Jawa Tengah sebagai lumbung padi nasional. Kedua, alih fungsi lahan pertanian ini akan berkait dengan masalah ketahanan pangan bangsa.

Pada periode waktu 1995 - 2005 di Jawa Tengah terdapat pengurangan lahan sawah seluas 12.375 ha bahkan hingga tahun 2006 sudah mencapai 14.162 ha atau rata-rata pengurangan lahan sawah 1.200 ha per tahun sehingga lahan sawah yang tersisa tinggal 995.972 ha.

Namun apabila dilihat dari kualifikasi lahan sawah untuk sawah pasang surut mengalami pengurangan seluas 423 ha dan pengurangan lahan sawah banyak dilakukan untuk lahan sawah irigasi setengah teknis 3.785 ha, sawah dengan pengairan non PU 34.595 ha dan sawah tadah hujan 10.228 ha. Tetapi untuk lahan sawah dengan pengairan sederhana mengalami peningkatan 14.452 ha dan untuk sawah dengan pengairan sederhana bertambah pula seluas 20.245. Jadi total pengurangan lahan sawah dengan kualifikasi pengairan setengah teknis, sawah pengairan non PU dan sawah tadah hujan seluas 48.808 ha, tetapi pada sisi lain juga terjadi penambahan lahan sawah irigasi teknis dan irigasi sederhana seluas 34.694 ha.

Berdasarkan neraca sawah ini dapat diketahui bahwa pengurangan lahan sawah tidak terjadi di semua kabupaten/kota di Jawa Tengah. Dari 35 kabupaten/kota di Jawa Tengah. Dari 35 kabupaten/kota di Jawa Tengah yang mengalami penambahan lahan sawah yaitu Kabupaten Purbalingga, Purworejo, Wonosobo, Boyolali, Wonogiri, Grobogan, Rembang, Kudus, dan Pemalang dengan jumlah penambahan sawah 6.388 ha. Terjadinya penambahan lahan sawah di beberapa kabupaten tersebut bukan berarti diikuti dengan pencetakan sawah baru melalui pembangunan saluran irigasi oleh pemerintah setempat. Sementara kabupaten yang paling besar mengalami pengurangan sawah yaitu Kabupaten Brebes, Demak dan Kendal dimana ketiga kabupaten ini merupakan wilayah potensial penghasil padi.

Seperti telah disebut di atas bahwa terdapat beberapa kabupaten yang mengalami penambahan lahan sawah namun konversi lahan

sawah terjadi di semua kabupaten/kota. Besarnya konversi lahan sawah di Jawa Tengah mencapai 3.164 ha dari luas tersebut yang dilakukan melalui pengajuan perijinan hanya 1.028,29 ha, dengan demikian 2.135, 7 ha sawah yang berubah ke penggunaan non pertanian tidak melakukan perijinan dan biasanya konversi lahan ini dilakukan untuk kepentingan privat.

Maraknya kegiatan konversi lahan sawah yang dilakukan oleh masyarakat akan menjadi permasalahan besar karena Indonesia dihadapkan pada dua hal yang saling berkait yaitu jumlah penduduknya yang sangat besar dan ancaman krisis pangan karena peningkatan produksi beras tidak sebanding dengan tingkat konsumsi masyarakat. Sehubungan dengan hal tersebut pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan yang bertujuan mengendalikan alih fungsi lahan dan tetap memelihara ketersediaan lahan sawah yaitu:

1. UUNo. 26 tahun Penataan Ruang.
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri no. 5 tahun 1975 tentang Penyediaan dan Pemberian tanah pertanian untuk kepentingan umum.
3. Keputusan Presiden no. 53 tahun 1989 tentang larangan perubahan penggunaan tanah subur pertanian ke non pertanian.
4. Keputusan Presiden no. 55 tahun 1993 tentang pengendalian tanah untuk pembangunan dan petunjuk pelaksanaannya peraturan Menteri agrarian/ Kepala Badan Pertanahan Nasional no. 1 tahun 1994.
5. Keputusan Presiden no. 41 tahun 1996 tentang kawasan industri.
6. Keputusan Presiden no. 33 tahun 1990 tentang penggunaan tanah bagi pembangunan kawasan industri.
7. Peraturan Presiden no. 65 tahun 2006 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.
8. Keputusan Kepala BPN no. 21 tahun 1994 tentang tata cara perolehan tanah bagi perusahaan dalam rangka penanaman modal.
9. Surat Meteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional no. 410-1850 tanggal 15 Juni 1994 tentang perubahan penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan tanah non pertanian.
10. Surat Edaran Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional no. 410-1851 tanggal 15 Juni 1994 tentang pencegahan pengurangan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan non pertanian melalui penyusunan rencana tata ruan.
11. Surat Edaran Meteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional no. 460-3346 tanggal 31 Oktober 1994 tentang perubahan penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan tanah non pertanian.
12. Surat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional / Ketua Bappenas no. 5334/MK/9/1994 tanggal 29 September 1994 tentang perubahan penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan tanah non pertanian.

Berdasarkan Surat Edaran Menteri Agraria / Kepala BPN no. 410-1851 disebutkan bahwa dalam rangka pembangunan sektor pertanian dan untuk meningkatkan pendapatan dan taraf hidup petani dan nelayan maka penataan tata ruang perlu dilaksanakan agar perkembangan sektor industri, pemukiman dan prasarana jalan

tidak mengurangi lahan pertanian produktif. Pembangunan pertanian tanaman pangan terus ditingkatkan antara lain untuk memelihara kemantapan swasembada pangan. Namun untuk mencapai tujuan tersebut kita dihadapkan pada masalah semakin melausnya penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan non pertanian. Sekalipun pemerintah melakukan pelarangan alih fungsi lahan pertanian namun bentuk pengendalian tersebut berupa pengendalian lewat perijinan dan melalui mekanisme perencanaan tata ruang. Berdasarkan UU no. 24 tahun 1992 rencana tata ruang kabupaten merupakan dasar dalam pemberian ijin lokasi adalah tidak menggunakan tanah sawah beririgasi teknis untuk usaha non pertanian dan harus sesuai dengan rencana tata ruang kabupaten. Menindaklanjuti kebijakan pemerintah pusat dalam mengendalikan konversi lahan sawah, Pemerintah Propinsi Jawa Tengah mengeluarkan beberapa kebijakan melalui:

1. Surat Edaran Gubernur Jawa Tengah tanggal 28 Desember 2007 tentang manajemen pertanahan berbasis masyarakat.
2. Surat Edaran Kepala BPN tanggal 3 Januari 2007 tentang pedoman teknis perencanaan alokasi lahan sawah lestari, hutan rakyat lestari dan pengembangan pemukiman serta non pertanian lainnya.
3. Surat Edaran Gubernur Jawa Tengah tanggal 18 Januari 2007 tentang lahan sawah lestari.

Untuk menghindari ketidakcocokan antara rencana tata ruang dengan larangan penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk non pertanian tersebut, maka dalam penyusunan rencana tata ruang baik untuk propinsi maupun kabupaten dimintakan kepada gubernur maupun bupati hal-hal sebagai berikut:

1. Dalam menyusun rencana tata ruang wilayah propinsi maupun kabupaten agar tidak memperuntukan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan non pertanian.
2. Apabila terpaksa harus memperuntukan tanah sawah beririgasi teknis guna kegiatan non pertanian karena pertimbangan-pertimbangan tertentu, maka terlebih dahulu dikonsultasikan kepada Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional, yang berdasarkan Keputusan Presiden no.75 tahun 1993 diberi tugas antara lain untuk menangani masalah tata ruang yang terjadi di daerah.

Pengendalian konversi lahan pertanian adalah salah satu arah dan strategi kebijakan operasional pembangunan bidang pertanahan pemerintah propinsi Jawa Tengah, untuk mewujudkan ketahanan pangan maka perlu diwujudkan, ditetapkan dan dikendalikan sawah lestari seluas 900.000 ha yang tersebar di 26 kabupaten, selanjutnya mulai dari pendataan, penetapan, penataan, penyadaran masyarakat hingga pengendaliannya akan dioperasionalkan melalui Manajemen Pertanahan Berbasis Masyarakat (MPBM).

Berdasarkan Keputusan Gubernur Jawa Tengah no. 6 tahun 1998 tentang Pengendalian Penggunaan Tanah Pertanian Sawah untuk kegiatan non pertanian ditetapkan kriteria tanah sawah yang boleh dan tidak boleh dikonversi yaitu:

1. Tanah pertanian di pedesaan yang dipertahankan sebagai tanah pertanian dan yang dapat dikonversi untuk kegiatan non pertanian dengan menggunakan kriteria sebagai berikut:

- a. Sawah irigasi teknis, setengah teknis, irigasi sederhana dan sawah tadah hujan yang dapat ditanami pada dua kali dalam setahun atau ditanami pada sekali dan palawija dalam satu tahun dengan intensitas pertanaman 200 % atau lebih tidak diperkenankan untuk dikonversi ke penggunaan non pertanian.
  - b. Sawah irigasi teknis, setengah teknis, dan irigasi sederhana yang dapat ditanami padi satu kali dalam setahun dengan intensitas pertanaman 200 % boleh dikonversi untuk kegiatan non pertanian apabila tidak tersedia air irigasi yang cukup dan produktifitas 65 % atau kurang dari rata-rata produktifitas pada tingkat wilayah administrasi yang bersangkutan.
  - c. Sawah tadah hujan yang dapat ditanami padi sekali dalam setahun dengan intensitas pertanaman kurang dari 200 % dapat dikonversi untuk kegiatan non pertanian.
2. Tanah pertanian sawah di perkotaan yang dipertahankan sebagai tanah pertanian dan dapat dikonversi untuk kegiatan non pertanian dengan menggunakan kriteria sebagai berikut:
- a. Sawah irigasi teknis, setengah teknis yang dapat ditanami padi dua kali dalam setahun dengan intensitas pertanaman 200 % atau lebih tidak diperkenankan untuk dilakukan konversi ke penggunaan non pertanian.
  - b. Sawah irigasi teknis, irigasi setengah teknis yang dapat ditanami padi sekali dan Palawija sekali dalam satu tahun dengan intensitas pertanaman 200 % boleh dikonversi untuk kegiatan non pertanian apabila luas hamparan sawah kurang dari 2 ha, tidak tersedia air irigasi yang cukup dan produktifitas 65% atau kurang dari rata-rata produktifitas tingkat wilayah administrasi yang bersangkutan.
  - c. Sawah irigasi teknis, setengah teknis, irigasi sederhana dan sawah tadah hujan yang dapat ditanami padi satu kali dalam satu tahun dengan intensitas pertanaman kurang dari 200 % boleh dikonversi untuk kegiatan non pertanian.
  - d. Sawah irigasi sederhana dan tadah hujan yang dapat ditanami padi dua kali dalam setahun dengan intensitas pertanaman 200 % atau lebih boleh dikonversi untuk kegiatan non pertanian.
  - e. Sawah irigasi sederhana dan tadah hujan yang dapat ditanami padi sekali dan palawija sekali dalam setahun dengan intensitas pertanaman 200 % dikonversi untuk kegiatan non pertanian.

Selain kriteria tersebut di atas, Pusat Penelitian dan Pengembangan Tanah dan Agroklimat bekerja sama dengan Biro Perencana Departemen Pertanian telah menyusun kriteria biofisik lahan sawah sekunder dan primer, serta membuat materi teknis untuk menyusun rancangan peraturan pedoman pengendalian konversi lahan sawah ke penggunaan non pertanian. Adapun yang digunakan untuk menentukan kriteria lahan sawah utama dan sekunder adalah status irigasi, indeks pertanaman padi (IP-padi) dan produktifitas lahan. Dari kombinasi kriteria tersebut dapat disusun empat kelas lahan sawah yaitu :

1. Lahan sawah utama I, yaitu lahan sawah yang beririgasi teknis dan dapat ditanami pada dua kali atau lebih dalam satu tahun

dan mempunyai produktifita minimal 4,5 ton per ha.

2. Lahan sawah utama II.
3. Lahan sawah sekunder I.
4. Lahan sawah sekunder II.

Tabel 1  
Kreteria biofisik lahan sawah utama dan sekunder

No	Status irigasi	Indeks pertanaman	Produktifitas (ton/ha)	Klasifikasi
1.	Tehnis/semi tehnis	$\geq 2x$ tanam	$\geq 4,5$	Sawah utama I
2.	Tehnis/semi tehnis	$\geq 2x$ tanam	$< 4,5$	Sawah utama II
3.	Tehnis/semi tehnis	$< 2 x$ tanam	$\geq 4,5$	Sawah utama II
4.	Tehnis/semi tehnis	$< 2x$ tanam	$< 4,5$	Sawah utama II
5.	Sederhana	$\geq 2x$ tanam	$\geq 4,5$	Sawah utama II
6.	Sederhana	$\geq 2x$ tanam	$< 4,5$	Sawah sekunder I
7.	Sederhaan	$< 2x$ tanam	$\geq 4,5$	Sawah sekunder I
8.	Sederhana	$< 2x$ tanam	$< 4,5$	Sawah sekunder I
9.	Tadah hujan	$\geq 2x$ tanam	$\geq 4,5$	Sawah sekunder I
10.	Tadah hujan	$\geq 2x$ tanam	$< 4,5$	Sawah sekunder II
11.	Tadah hujan	$< 2x$ tanam	$\geq 4,5$	Sawah sekunder II
12.	Tadah hujan	$< 2x$ tanam	$< 4,5$	Sawah sekunder II

Sumber: Departemen Pertanian (2007).

Dengan berdasarkan pada kriteria lahan sawah tersebut untuk lahan sawah klasifikasi utama tidak diperkenankan untuk dilakukan konversi ke penggunaan non pertanian, sementara untuk lahan sawah klasifikasi sekunder diijinkan untuk dikonversi.

## Pembahasan

Hal yang perlu diwaspadai dari tindakan konversi lahan sawah adalah tindakan konversi yang sporadis dan berdimensi individu misalnya untuk membangun rumah karena konversi lahan ini kurang bisa dipantau dan dikendalikan oleh pemerintah. Hal ini terjadi pula di Jawa Tengah dimana dari luas konversi lahan sawah seluas 3,164 ha sebagian besar dilakukan oleh pribadi tanpa melalui prosedur perijinan seluas 2,135,71 ha karena pemilik lahan merasa tidak perlu memperoleh ijin dari pemerintah melalui kebijakan ijin lokasi. Walaupun UUPA telah mengatur bahwa pemegang hak atas tanah selain diberikan beberapa hak kepada pemegangnya sekaligus juga



memberi kewajiban untuk memelihara dan mencegah kerusakan tanah. Walaupun tindakan konversi lahan yang dilakukan oleh individu tersebut adalah hak privat sepenuhnya tetapi apabila tidak dikendalikan secara baik maka dikemudian hari akan mengancam ketersediaan pangan, menimbulkan kerugian lingkungan dan sosial.

Sementara konversi lahan yang dilakukan oleh Badan biasanya diperuntukan bagi kegiatan ekonomi yang memerlukan ijin lokasi dari pemerintah maka secara tidak langsung tindakan konversi lahan akan lebih mudah dikendalikan.

Dari beberapa peraturan perundangan sampai dengan Surat Edaran dari pejabat yang berwenang yang telah dikeluarkan dan diberlakukan baik dari pemerintah pusat maupun daerah yang mengatur tentang pengendalian konversi lahan sawah tidak disertai dengan saksi kepada pelaku tindak konversi. Sehingga masyarakat dengan mudahnya melakukan konversi lahan sawah tersebut. Disamping itu kebijakan pemerintah masih setengah hati dalam mengendalikan alih fungsi lahan pertanian karena pemerintah masih bisa mengizinkan konversi lahan sawah ke penggunaan non pertanian dengan melihat kualifikasi lahan sawah tersebut dan tingkat produktifitasnya.

Jadi berdasar peraturan perundangan tindakan alih fungsi lahan pertanian masih diperkenankan untuk dilakukan baik oleh individu, badan maupun pemerintah namun pengendaliannya adalah melalui legalitas perijinan dengan mendasarkan pada kesesuaiannya dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, namun sayangnya Rencana Tata Ruang yang ada di Daerah banyak yang belum direncanakan secara baik dengan berdasar pada potensi fisik tanah disamping dalam merencanakan penggunaan tanahnya sering hanya melihat kepentingan regional dan sektoral dan kurang melihat kepentingan nasional.

Seperti telah disebut di atas bahwa alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian adalah akibat dari proses pembangunan yang memerlukan ruang untuk terselenggaranya pembangunan tersebut baik yang dilakukan oleh swasta maupun oleh pemerintah sendiri. Namun hal ini sebenarnya tidak harus terjadi apabila pemerintah konsisten dan taat terhadap rencana tata ruang wilayah yang sudah ditetapkan. Disamping itu dalam penyusunan tata ruang tidak hanya sekedar membagi-bagi wilayah sesuai dengan penggunaannya tetapi dalam penyusunan tata ruang hendaknya memperhatikan potensi tanah dan mendasarkan pada prinsip-prinsip tata guna tanah yaitu :

1. Prinsip penggunaan aneka (*principle of multiple use*), Prinsip ini menghendaki agar rencana tata guna tanah harus dapat memenuhi beberapa kepentingan sekaligus pada satu kesatuan tanah tertentu. Prinsip ini mempunyai peranan penting untuk mengatasi keterbatasan areal, terutama untuk wilayah yang jumlah penduduknya sudah sangat padat.
2. Prinsip penggunaan maksimum (*principle of maximum production*), Prinsip ini dimaksudkan agar penggunaan suatu bidang tanah diarahkan untuk memperoleh hasil fisik yang setinggi-tingginya untuk memenuhi kebutuhan rakyat yang mendesak, adapun yang dimaksud dengan hasil fisik adalah sesuatu yang dihasilkan dari tanah tersebut yaitu produk pertanian.
3. Prinsip penggunaan optimum (*principle of optimum use*),

Penggunaan prinsip ini dimaksudkan agar penggunaan suatu bidang agrarian termasuk tanah dapat memberikan keuntungan ekonomis yang sebesar-besarnya kepada orang yang menggunakan / mengusahakan tanpa merusak sumber daya alam itu sendiri.

Secara umum terdapat faktor eksternal dan faktor internal yang mendorong terjadinya konversi lahan.

**Faktor eksternal** merupakan dampak transformasi struktur ekonomi dan demografi, dimana luasan lahan tidak bertambah sementara permintaan akan lahan semakin meningkat karena pertambahan jumlah penduduk, akibatnya penggunaan lahan bergeser pada aktivitas non pertanian yang lebih menguntungkan.

**Faktor internal** yang menyebabkan konversi lahan adalah kemiskinan, buruknya kondisi sosial ekonomi memicu petani untuk menjual lahan pertaniannya karena mereka merasa tidak mendapatkan keuntungan ekonomis dari lahan tersebut.

Faktor eksternal yang dianggap berpengaruh terhadap kegiatan alih fungsi lahan pertanian diantaranya perkembangan kawasan terbangun, pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi terutama di perkotaan, pertumbuhan dan pergeseran struktur ekonomi. Sedangkan faktor internal yang berpengaruh adalah pertumbuhan rumah tangga petani pengguna lahan dan perubahan luas penguasaan lahan oleh rumah tangga petani pengguna lahan. Selain faktor eksternal dan faktor internal tersebut terdapat faktor lain yang berpengaruh terhadap kecenderungan dan pola spasial konversi lahan sawah adalah faktor kebijakan pemerintah.

Secara garis besar terdapat tiga kebijakan pemerintah yang dapat dianggap sebagai pendorong dan pemicu terjadinya konversi lahan pertanian sawah yaitu kebijakan privatisasi pembangunan kawasan industri, pembangunan pemukiman skala besar dan pembangunan kota baru, kebijakan deregulasi investasi dan perijinan.

Dengan berkurangnya lahan pertanian tentu saja akan berpengaruh pada aktivitas sektor pertanian diantaranya tingkat serapan tenaga kerja akan mengalami penurunan pula. Konversi lahan pertanian yang semakin menyempit sehingga memaksa perlu sektor ini meninggalkan pertanian.

Pengangguran yang tinggi adalah akar dari gejala sosial yang lain yang bermuara pada sumbangannya terhadap tingkat kemiskinan. Lahan pertanian atau sawah tidak hanya dilihat sebagai tempat penghasil pangan tetapi juga berfungsi sebagai penjaga kualitas air tanah, memperlancar fungsi hidrolis daerah aliran sungai, menurunkan erosi serta merawat nilai sosial budaya pedesaan. Hal-hal tersebut akan pudar ketika konversi lahan pertanian sudah tak terbendung lagi.

Sumber daya lahan pertanian banyak memberikan manfaat secara ekonomis, sosial dan lingkungan, oleh karena itu hilangnya lahan pertanian akibat konversi ke penggunaan non pertanian akan menimbulkan dampak negative terhadap berbagai aspek pembangunan.

Secara garis besar manfaat lahan pertanian dapat dibagi dalam dua kategori yaitu : (Irawan:2005)

1. Nilai penggunaan personal (*personal use values*)

Manfaat ini dihasilkan dari kegiatan eksploitasi atau kegiatan

usaha tani yang dilakukan pada sumberdaya lahan pertanian. Manfaat ini dibedakan antara manfaat langsung dan manfaat tidak langsung.

Manfaat langsung yang diperoleh dari eksploitasi lahan pertanian adalah:

a. Berupa output yang dapat dipasarkan atau marketed output yaitu berbagai jenis barang yang nilainya dapat terukur secara empirik dan diekspresikan dalam harga output yang termasuk dalam jenis manfaat ini adalah berbagai produk pertanian yang dihasilkan dari kegiatan eksploitasi termasuk daun, jerami, dll manfaat ini dapat diperoleh secara legal dan dinikmati oleh pemilik lahan.

b. Manfaat yang nilainya tidak terukur secara empiric atau harganya tidak dapat ditentukan secara eksplisit (*unprice benefit*). Jenis manfaat ini tidak hanya dapat dinikmati oleh para pemilik lahan tetapi dapat pula dinikmati oleh masyarakat luas atau bersifat komunal. Misalnya adalah ketersediaan pangan, sebagai sarana untuk rekreasi, tempat bagi berkembangnya adat dan budaya masyarakat pedesaan, tersedianya lapangan kerja di pedesaan sehingga akan mencegah urbanisasi yang selanjutnya akan menimbulkan masalah-masalah sosial di perkotaan

Manfaat tidak langsung dari lahan pertanian dilihat dari aspek lingkungan adalah mencegah terjadinya banjir, sebagai pengendali keseimbangan tata air, mencegah terjadinya erosi, mengurangi pencemaran lingkungan yang berasal dari limbah rumah tangga, mencegah pencemaran udara.

2. Manfaat bawaan (*non use values/intrinsic values*)

Yaitu manfaat yang tercipta dengan sendirinya walaupun bukan merupakan tujuan dari kegiatan eksploitasi yang dilakukan oleh pemilik lahan. Salah satu contohnya adalah terpeliharanya keragaman biologis atau keberadaan species tertentu.

Belum efektifnya dalam implementasi kebijakan pengendalian alih fungsi lahan pertanian disebabkan:

1. Kurang ada komitmen dari pemerintah dalam pengendalian konversi lahan karena pada satu sisi pemerintah melarang tindakan konversi lahan tetapi pada sisi lain pemerintah justru melakukan konversi dan mendorong timbulnya konversi lahan pertanian yaitu melalui kebijakan yang bertumpu pada pertumbuhan industri/manufaktur dan sektor pertanian lainnya yang banyak menggunakan tanah pertanian.
2. Dilihat dari isi peraturan perundangan yang mengatur tentang pengendalian alih fungsi lahan tidak ada ketegasan dalam pengaturannya karena tidak diberikannya sanksi terhadap pelaku konversi, disamping itu dari beberapa peraturan tersebut masih memberikan peluang untuk dilakukannya konversi lahan pertanian
3. Alih fungsi lahan dapat dibenarkan apabila sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah namun dalam kenyataan banyak tata ruang yang dibuat oleh Pemerintah Daerah tidak tersusun secara baik dengan mempertimbangkan potensi tanah. Bahkan bisa terjadi tata Ruang dipakai sebagai pembenaran dan memperlancar tindakan konversi lahan.
4. Peraturan dan kebijakan pemerintah yang dibuat dalam rangka

- pengendalian konversi lahan sawah tidak menjangkau subyek dan obyek konversi lahan yang dilakukan oleh individu dan untuk kepentingan pribadi hal ini bisa dilihat angka konversi lahan yang dilakukan oleh individu jauh lebih besar dari pada angka konversi yang dilakukan oleh Badan hokum atau institusi.
5. Obyek lahan pertanian yang dilindungi dari proses alih fungsi lahan hanya berdasar pada kondisi fisik lahan, sementara kondisi fisik lahan tersebut relatif mudah untuk direkayasa misalnya dengan melakukan pengeringan terlebih dahulu sehingga alih fungsi lahan lebih mudah dilakukan tanpa melanggar peraturan yang berlaku.
  6. Pemberian ijin konversi lahan pertanian dilakukan setelah melalui mekanisme tertentu dengan membentuk sebuah panitia yang memberi pertimbangan tentang perubahan penggunaan lahan tersebut maka keputusan yang diambil dalam pemberian ijin adalah bersifat kolektif dari berbagai instansi, sehingga jika terjadi alih fungsi lahan pertanian yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku maka akan sulit ditelusur pihak yang bertanggung jawab.

---

## Penutup

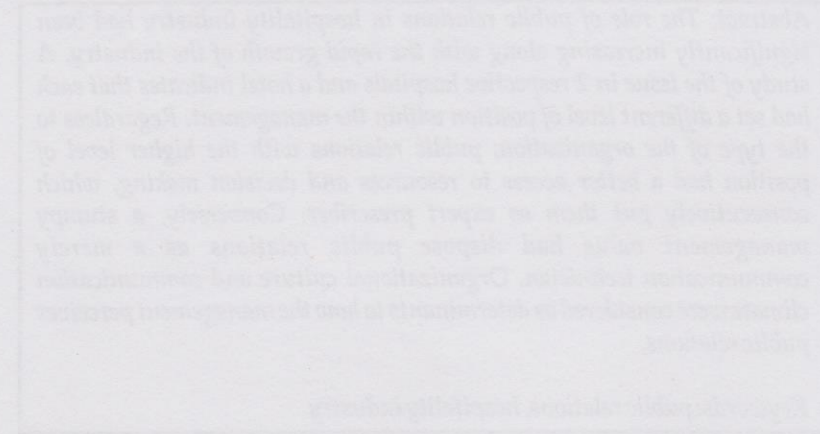
*Simpulan*, tingkat konversi lahan di Jawa Tengah cukup tinggi dimana dalam kurun waktu sepuluh tahun terjadi pengurangan lahan seluas 12.375 ha sampai dengan tahun 2005 dan terjadi peningkatan yang besar pada tahun 2006 yaitu mencapai 14.162 ha atau rata-rata terjadi pengurangan lahan sawah 12,5 % per tahun dari luas sawah yang ada. Terjadinya pengurangan lahan sawah yang paling besar justru di wilayah-wilayah sentra pangan di Jawa Tengah yaitu Kabupaten Brebes, Demak dan Kendal.

Ketidaksiwaan pemerintah dalam pengendalian konversi lahan pertanian dapat dilihat dari bentuk peraturan perundangan yang mengaturnya yaitu sebagian besar masih berupa Surat Edaran dari pejabat yang berwenang dan peraturan perundangan di bawah UU sehingga dapat dikatakan kekuatan berlakunya tidak sekuat UU karena hanya bersifat himbauan saja.

Kebijakan pengendalian alih fungsi lahan pertanian dilakukan melalui mekanisme perijinan namun tingkat keefektifan implementasi kebijakan ini masih belum optimal dalam arti tindakan konversi lahan yang dilakukan secara sporadic dan berdimensi privat tidak bisa dilakukan pengendalian.

*Saran*, perlu adanya komitmen yang kuat dari pemerintah agar kebijakan pengendalian alih fungsi lahan bisa dilaksanakan secara efektif karena pemerintah sendiri adalah bagian dari pelaku konversi lahan, bentuk komitmen tersebut dapat diwujudkan dalam setiap kebijakan di bidang pertanahan termasuk dalam penyusunan Rencana Tata Ruang yang benar-benar memperhitungkan potensi lahan dan pemberian sanksi terhadap pelaku konversi lahan.

Arifin, Bustanul, (2004), *Ekonomi Pertanian Indoensia*, Kompas : Jakarta  
Gunawan Wirardi, (2004), *Reforma Agraria*, Akatiga: Yogyakarta  
Irawan, Bambang, (2005), *Konversi Lahan Sawah :Potensi Dampak, Pola Pemanfaatannya dan Faktor Determinan*, Puslit dan Pengembangan Soisial ekonomi Pertanian, Bogor. Kompas, 16 Desember 2006



Faint, illegible text, likely bleed-through from the reverse side of the page, covering the lower half of the page.