

# MENINGKATKAN EFEKTIFITAS KEBIJAKAN KONVERSI LAHAN

## *Improving the Effectivity of Land Conversion Policy*

Bambang Irawan

Balai Pengkajian Teknologi Pertanian Lampung  
Jl. K.H. ZA. Pagar Alam No. 1A Rajabasa, Bandar Lampung 35145

### ABSTRACT

Conversion of agricultural land into non-agricultural uses represents one of major issues of agriculture development because of its significant negative impacts on food production as well as other socio-economic and environmental aspects. Many regulations launched by the government to control wetland conversion but these policies seem ineffective. This is reflected by the decreasing wetland area for food crops cultivation. Accordingly, policies revitalization on agricultural land conversion is essential for future agricultural development. This includes: reformulation of policy orientation and policy scope, reformulation of object of the policy, improvement of policy instruments used, improvement of organization structure of policy executives, and increasing policy socialization to stakeholders.

**Key words :** *land conversion, wetland area, government policy*

### ABSTRAK

Konversi lahan pertanian ke penggunaan nonpertanian merupakan salah satu isu sentral pembangunan pertanian karena dapat menimbulkan dampak negatif yang signifikan terhadap produksi pangan disamping aspek sosial ekonomi lainnya dan masalah lingkungan. Berbagai peraturan telah diterbitkan pemerintah untuk mengendalikan konversi lahan sawah, tetapi kebijakan tersebut terkesan tidak efektif yang ditunjukkan oleh luas lahan sawah yang terus berkurang. Berdasarkan hal tersebut maka diperlukan revitalisasi kebijakan konversi lahan dalam rangka mendukung pembangunan pertanian di masa yang akan datang. Kebijakan tersebut meliputi merumuskan kembali arah kebijakan dan lingkup kebijakan konversi lahan, merumuskan kembali obyek kebijakan konversi lahan, menyempurnakan instrumen kebijakan yang digunakan, menyempurnakan struktur organisasi pelaksana kebijakan konversi lahan, dan meningkatkan sosialisasi kebijakan kepada para *stakeholder*.

**Kata kunci :** *konversi lahan, lahan sawah, kebijakan pemerintah*

### PENDAHULUAN

Hasil Sensus Pertanian tahun 2003 mengungkapkan bahwa selama tahun 2000-2002 luas lahan sawah yang dikonversi ke penggunaan nonpertanian (perumahan, kawasan industri, sarana publik, dll.) rata-rata 187,7 ribu hektar per tahun (Sutomo, 2004). Sedangkan luas pencetakan sawah baru jauh lebih kecil yaitu hanya 46,4 ribu hektar per tahun, sehingga luas lahan sawah rata-rata berkurang 141,3 ribu hektar per tahun.

Konversi lahan sawah ke penggunaan nonpertanian akan menimbulkan dampak negatif terhadap berbagai aspek pembangunan karena lahan sawah memiliki fungsi yang

sangat luas secara ekonomi, sosial dan lingkungan. Dampak negatif konversi lahan sawah yang paling sering menjadi sorotan masyarakat adalah terganggunya ketahanan pangan akibat berkurangnya kapasitas produksi pangan, berkurangnya lapangan kerja pertanian, dan terjadinya marginalisasi sektor pertanian. Disamping itu konversi lahan sawah juga dapat menimbulkan masalah lingkungan, misalnya meningkatnya intensitas banjir sebagaimana yang terjadi di wilayah DKI akibat aktivitas konversi lahan di kawasan Bogor dan Cianjur.

Upaya pengendalian konversi lahan sawah sebenarnya sudah sejak lama dilakukan pemerintah dengan mengeluarkan berbagai peraturan yang terkait dengan pemanfaatan

lahan sawah. Namun upaya tersebut belum mampu menekan laju konversi lahan dan yang ditunjukkan oleh konversi lahan sawah yang masih cukup besar bahkan semakin merambah ke lahan sawah irigasi teknis yang sangat potensial untuk usahatani padi sawah. Banyak faktor yang menyebabkan kebijakan tersebut belum cukup efektif, salah satunya adalah karena sistem kebijakan tersebut masih memiliki banyak kelemahan.

Tulisan ini mengungkapkan perlunya revitalisasi kebijakan konversi lahan dalam rangka meningkatkan efektifitas kebijakan tersebut. Pada bagian awal diungkapkan tinjauan konversi lahan sawah, pola pemanfaatan dan dampaknya terhadap produksi padi. Substansi faktor yang mendorong terjadinya konversi lahan dan komponen kebijakan pengendalian konversi lahan yang diterapkan pemerintah juga diungkapkan. Disamping itu diungkapkan pula berbagai kelemahan yang terdapat pada kebijakan konversi lahan selama ini sehingga diperlukan revitalisasi kebijakan konversi lahan secara menyeluruh.

## KONVERSI LAHAN SAWAH DAN DAMPAKNYA TERHADAP PRODUKSI PADI

Tabel 1 memperlihatkan luas konversi lahan sawah selama 2000-2002 yang diperoleh dari hasil Sensus Pertanian tahun 2003. Tampak bahwa luas konversi lahan sawah nasional selama periode tersebut rata-rata sebesar 187,72 ribu hektar per tahun atau 2,42 persen luas sawah yang tersedia. Konversi lahan sawah tersebut ternyata jauh lebih tinggi

di luar Jawa dibanding di pulau Jawa. Rata-rata luas konversi lahan sawah di luar Jawa sebesar 132,01 ribu hektar per tahun atau 2,98 persen luas sawah yang tersedia sedangkan di pulau Jawa sebesar 55,72 ribu per tahun atau 1,68 persen. Beberapa provinsi di luar Jawa yang memiliki konversi lahan sawah tergolong tinggi (diatas 30 ribu hektar per tahun) yaitu Provinsi Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Timur.

Selama tahun 2000-2002 luas konversi lahan sawah yang ditujukan untuk pembangunan kegiatan nonpertanian seperti kawasan perumahan, industri, perkantoran, jalan, dan sarana publik lainnya rata-rata sebesar 110,16 ribu hektar per tahun atau 58,68 persen dari total luas sawah yang dikonversi. Konversi lahan sawah ke kegiatan nonpertanian tersebut sangat dominan di pulau Jawa yang memiliki pangsa luas konversi lahan sebesar 78,25 persen. Sedangkan di luar Jawa konversi lahan sawah untuk kegiatan nonpertanian dan kegiatan pertanian bukan sawah relatif berimbang yaitu 50,42 persen dan 49,58 persen. Yang termasuk kegiatan pertanian bukan sawah diantaranya adalah kolam, tambak, tanaman perkebunan dan lain-lain.

Secara nasional, konversi lahan sawah ke penggunaan nonpertanian terutama dialokasikan untuk pembangunan perumahan, dengan pangsa sebesar 48,96 persen (Tabel 2). Posisi kedua ditempati oleh alokasi lahan untuk kegiatan lainnya (jalan dan sarana publik lainnya) yang memiliki pangsa sebesar 28,29 persen. Konversi lahan sawah untuk pemba-

Tabel 1. Konversi Lahan Sawah Selama 2000-2002 di Jawa dan Luar Jawa

Wilayah	Konversi lahan sawah		Alokasi penggunaan sawah yang dikonversi (000 ha/th)	
	Luas area (000 ha/th)	Persentase terhadap luas sawah tahun 2002 (%)	Nonpertanian	Pertanian bukan sawah
Jawa	55,72 (24,73)	1,68	43,60 (78,25)	12,12 (21,75)
Luar Jawa	132,01 (75,27)	2,98	66,56 (50,42)	65,44 (49,58)
Total	187,72 (100,00)	2,42	110,16 (58,68)	77,56 (41,32)

( ) = persentase

Sumber : Sensus Pertanian 2003, Badan Pusat Statistik.

Tabel 2. Alokasi Konversi Lahan Sawah ke Penggunaan Nonpertanian Selama 2000-2002 di Jawa dan Luar Jawa

Wilayah	Alokasi penggunaan sawah yang dikonversi (000 ha/th)				Total (000 ha/th)
	Perumahan	Industri	Perusahaan/ perkantoran	Industri	
Jawa	32,68 (74,96)	5,35 (12,27)	3,42 (7,84)	2,15 (4,93)	43,60 (100%)
Luar Jawa	21,25 (31,92)	3,69 (5,55)	12,61 (18,94)	29,01 (43,59)	66,56 (100%)
Total	53,93 (48,96)	9,05 (8,21)	16,02 (14,55)	31,16 (28,29)	110,16 (100%)

( ) = persentase

Sumber : Sensus Pertanian 2003, Badan Pusat Statistik.

ngunan perumahan terutama terjadi di pulau Jawa yaitu seluas 32,68 ribu hektar per tahun atau 74,96 persen, sedangkan di luar Jawa seluas 21,25 ribu hektar per tahun atau sebesar 31,92 persen. Sebaliknya, konversi lahan yang ditujukan untuk kegiatan lainnya dan sarana publik jauh lebih besar di luar Jawa yang mencapai 29,01 ribu hektar per tahun atau 43,59 persen, sedangkan di Jawa hanya seluas 2,15 ribu hektar per tahun atau 4,93 persen.

Uraian diatas menjelaskan bahwa, pada tataran nasional lahan sawah terutama disebabkan oleh kebutuhan lahan untuk pembangunan kompleks perumahan. Namun sumber permasalahan konversi lahan sawah tersebut agak berbeda antara Jawa dan luar Jawa. Konversi lahan sawah di pulau Jawa terutama didorong oleh kebutuhan lahan untuk pembangunan perumahan yang dapat dirangsang oleh penambahan jumlah penduduk yang tinggi. Sedangkan di luar Jawa konversi lahan sawah tersebut terutama disebabkan oleh kebutuhan lahan untuk pembangunan sarana transportasi dan sarana publik lainnya dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa konversi lahan sawah yang terjadi di luar Jawa sebenarnya lebih disebabkan oleh lemahnya perencanaan pembangunan sarana publik disamping kebutuhan lahan untuk pembangunan perumahan.

Konversi lahan sawah akan menimbulkan dampak negatif terhadap masalah pangan akibat berkurangnya kapasitas produksi pangan. Dampak konversi lahan tersebut terhadap masalah pangan cenderung bersifat permanen karena lahan sawah yang sudah dikonversi ke penggunaan nonpertanian tidak pernah berubah kembali menjadi lahan sawah.

Sementara itu, upaya lain untuk memulihkan kapasitas produksi pangan seperti pencetakan sawah baru dan peningkatan produktivitas tanaman pangan semakin sulit diwujudkan. Namun sifat dampak konversi lahan tersebut belum banyak disadari sehingga evaluasi dampak konversi lahan sawah terhadap produksi pangan seringkali dilakukan dengan asumsi dampak yang bersifat temporer (lihat : Sunarno, 1996; Pramono *et al*, 1996). Akibat lebih jauh adalah dampak konversi lahan sawah terhadap masalah pangan terkesan kecil.

Sebagai ilustrasi, dalam Tabel 3 diperlihatkan hasil analisis dampak konversi lahan sawah terhadap produksi padi yang dihitung berdasarkan asumsi dampak yang bersifat temporer dan bersifat kumulatif. Jika digunakan asumsi dampak yang bersifat temporer maka konversi lahan sawah yang terjadi selama tahun 2000-2002 hanya menyebabkan kehilangan peluang produksi padi sawah rata-rata sebesar 1,19 juta ton per tahun atau 2,46 persen dari produksi padi sawah per tahun. Sedangkan jika digunakan asumsi dampak yang bersifat permanen (asumsi ini lebih realistis) maka peluang produksi padi yang hilang tersebut rata-rata 2,41 juta ton per tahun atau 4,97 persen. Dengan kata lain, nilainya sekitar 2 kali lipat dibanding dampak konversi lahan yang dihitung berdasarkan asumsi dampak yang bersifat temporer.

Disamping akan meningkatkan masalah pangan, konversi lahan pertanian akan menimbulkan dampak negatif secara sosial akibat berkurangnya lapangan kerja pertanian dan secara lingkungan karena lahan pertanian memiliki fungsi lingkungan yang cukup besar. Yoshida (1994) dan Kenkyu (1998) mengungkapkan bahwa keberadaan lahan pertanian

Tabel 3. Dampak Konversi Lahan Sawah Tahun 2000-2002 Terhadap Produksi Padi yang Dihitung Berdasarkan Asumsi Dampak yang Bersifat Temporer dan Kumulatif

Tahun	Asumsi dampak temporer			Asumsi dampak kumulatif		
	Jawa	Luar Jawa	Total	Jawa	Luar Jawa	Total
2000	467,0	719,2	1186,2	467,0	719,2	1186,2
2001	452,4	696,1	1148,4	904,7	1392,1	2296,8
2002	460,1	793,0	1253,1	1380,3	2379,0	3759,2
Rata-rata per tahun (000 ton)	459,8	736,1	1195,9	917,3	1496,8	2414,1
Persentase terhadap rata-rata produksi 2000-2002 (%)	1,66	3,53	2,46	3,32	7,17	4,97

Sumber : Irawan, 2005

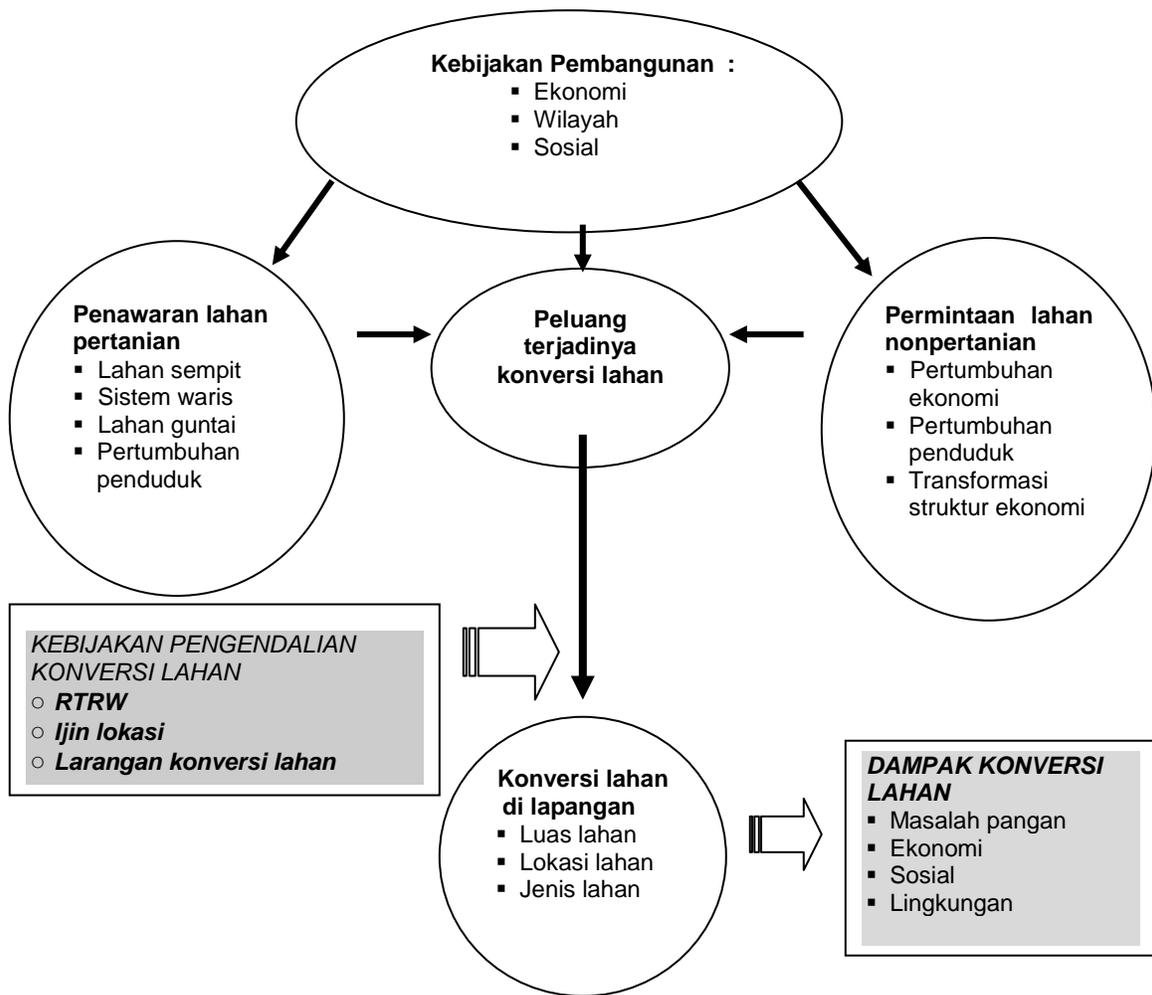
dari aspek lingkungan dapat memberikan lima jenis manfaat yaitu : (1) mencegah terjadinya banjir, (2) sebagai pengendali keseimbangan tata air, (3) mencegah terjadinya erosi, (4) mengurangi pencemaran lingkungan yang berasal dari limbah rumah tangga, dan (5) mencegah pencemaran udara yang berasal dari gas buangan. Seluruh jenis manfaat lingkungan tersebut akan hilang jika lahan pertanian dikonversi ke penggunaan nonpertanian.

#### **SUBSTANSI FAKTOR PENENTU DAN INSTRUMEN KEBIJAKAN KONVERSI LAHAN**

Konversi lahan pertanian pada intinya terjadi akibat adanya persaingan dalam pemanfaatan lahan antara sektor pertanian dan sektor nonpertanian. Persaingan dalam pemanfaatan lahan tersebut muncul akibat adanya tiga fenomena ekonomi dan sosial yaitu keterbatasan sumberdaya lahan, pertumbuhan penduduk, dan pertumbuhan ekonomi. Di setiap daerah luas lahan yang tersedia relatif tetap atau terbatas sehingga pertumbuhan penduduk akan meningkatkan kelangkaan lahan. Sementara itu pertumbuhan ekonomi cenderung mendorong permintaan lahan untuk kegiatan nonpertanian dengan laju lebih tinggi dibanding permintaan lahan untuk kegiatan pertanian, karena permintaan produk nonpertanian lebih elastis terhadap pendapatan. Meningkatnya kelangkaan lahan (akibat pertumbuhan penduduk), yang dibarengi dengan meningkatnya permintaan lahan yang relatif tinggi untuk kegiatan nonpertanian (akibat pertumbuhan ekonomi) pada akhirnya menyebabkan terjadinya konversi lahan pertanian.

Dari sudut pandang ekonomi konversi lahan pertanian pada dasarnya dapat disebabkan oleh dua faktor yaitu tarikan permintaan lahan untuk kegiatan nonpertanian dan dorongan penawaran lahan pertanian oleh petani pemilik lahan (Gambar 1). Dorongan penawaran lahan oleh petani dapat dirangsang oleh beberapa faktor yaitu luas pemilikan lahan petani yang relatif sempit akibat kepadatan penduduk yang tinggi, sistem pewarisan lahan pecah-bagi yang mengarah pada pemilikan lahan yang semakin sempit (Simatupang dan Irawan, 2003), pertumbuhan jumlah penduduk yang menyebabkan kelangkaan lahan (Pakpahan dan Anwar, 1989), dan pemilikan lahan guntai yang tidak efisien untuk kegiatan usahatani (Wibowo, 1996). Sedangkan tarikan permintaan lahan untuk kegiatan nonpertanian dapat dirangsang oleh tiga kondisi yaitu : pertumbuhan ekonomi yang berdampak pada meningkatnya kebutuhan lahan untuk kegiatan nonpertanian, pertumbuhan jumlah penduduk yang berdampak pada peningkatan kebutuhan lahan untuk perumahan, dan transformasi struktur ekonomi yang mengarah pada sektor ekonomi yang memiliki produktivitas lebih tinggi dibanding sektor pertanian.

Kedua perilaku permintaan dan penawaran lahan pertanian tersebut tidak terlepas dari kebijakan pembangunan ekonomi, sosial, dan pengembangan wilayah. Misalnya, kebijakan ekonomi yang bias pada sektor nonpertanian akan memperbesar tarikan permintaan lahan untuk kegiatan nonpertanian. Begitu pula kebijakan pembangunan wilayah yang telah memetakan suatu wilayah sebagai kawasan industri atau kawasan pemukiman akan merangsang terjadinya konversi lahan pertanian di kawasan tersebut. Sedangkan kebijakan di bidang sosial yang tidak mampu



Gambar 1. Bagan Proses Konversi Lahan Sawah dan Dampak yang Ditimbulkan

menekan laju pertumbuhan penduduk dapat merangsang konversi lahan akibat meningkatnya kelangkaan lahan dan naiknya kebutuhan lahan untuk perumahan penduduk.

Perilaku penawaran dan permintaan lahan seperti tersebut diatas pada dasarnya akan mempengaruhi peluang terjadinya konversi lahan pertanian di suatu daerah. Namun peluang konversi lahan tersebut tidak selalu menjadi konversi lahan yang sebenarnya terjadi di lapangan karena pemerintah memiliki kewenangan yang sah untuk mengendalikan dan mengatur pemanfaatan sumberdaya lahan (Nasoetion, 2003). Hal ini ditegaskan dalam UUPA no.5 tahun 1960 pasal 2 ayat (2) yang menyatakan bahwa negara memiliki kewenangan untuk : (1) Mengatur dan menyeleng-

garakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa, (2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, dan (3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang berkaitan dengan bumi, air dan ruang angkasa.

Berdasarkan kewenangan pemerintah seperti disebutkan diatas maka *konversi* lahan yang terjadi di lapangan sebenarnya akan sangat ditentukan oleh efektifitas kebijakan pengendalian konversi lahan yang dilakukan pemerintah. Begitu pula besarnya dampak konversi lahan terhadap masalah pangan, ekonomi, sosial dan lingkungan akan sangat

Tabel 4. Peraturan Pemerintah yang Terkait dengan Upaya Pengendalian Konversi Lahan Sawah.

Peraturan Pemerintah	Substansi
KEPRES No.53/1989	Pembangunan kawasan industri tidak boleh mengurangi lahan pertanian dan tidak dilakukan diatas tanah yang memiliki fungsi utama untuk melindungi sumberdaya alam dan warisan budaya.
KEPRES No.33/1990	Ijin pembebasan tanah untuk pembangunan kawasan industri tidak boleh meliputi kawasan pertanian tanaman pangan berupa sawah irigasi dan lahan yang dicadangkan untuk pembangunan sawah irigasi.
PERMENDAGRI No.5/1974	Lokasi pembangunan kompleks perumahan oleh perusahaan sedapat mungkin menghindari lahan pertanian subur dan mengutamakan tanah yang kurang produktif.
SE MNA/KBPN No.410-1851/1994	Dalam menyusun RTRW Dati I dan Dati II tidak memperuntukkan lahan sawah beririgasi teknis bagi penggunaan nonpertanian.
SE MNA/KBPN No.410-2262/1994	Pemberian ijin lokasi untuk penggunaan nonpertanian tidak boleh meliputi lahan sawah beririgasi teknis.
SE KBAPENAS No. 5334/MK/9/1994	Pelarangan konversi lahan sawah beririgasi teknis untuk penggunaan nonpertanian.
SE MNA/KBPN No.5335/MK/1994	Tidak mengijinkan perubahan pemanfaatan lahan sawah beririgasi teknis untuk penggunaan nonpertanian dan RTRW Dati II yang didalamnya meliputi rencana penggunaan lahan sawah beririgasi teknis untuk penggunaan nonpertanian, harus direvisi.
SE MNA/KBPN No.5417/MK/10/1994	Perubahan penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk keperluan nonpertanian tidak diijinkan.
SE MNA/KBPN No.460-1594/1996	Melarang perubahan status lahan sawah menjadi lahan kering dengan menutup saluran irigasi, mengeringkan lahan sawah, menimbun lahan sawah dan seterusnya

ditentukan oleh efektifitas kebijakan tersebut. Secara substantif terdapat tiga instrumen utama yang digunakan dalam menerapkan kebijakan konversi lahan selama ini yaitu : *Pertama*, Penyusunan Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW). RTRW dibuat di setiap kabupaten/kotamadya dan disahkan oleh DPRD serta berfungsi sebagai landasan atau acuan dalam mengatur lokasi dan luas lahan yang dapat dimanfaatkan untuk setiap jenis kegiatan pembangunan dengan prinsip memberikan manfaat sebesar-besarnya kepada masyarakat luas dengan tetap memperhatikan aspek lingkungan dan ketahanan nasional. Di dalam RTRW dipetakan kawasan-kawasan yang disediakan atau yang dapat dimanfaatkan untuk berbagai kegiatan pertanian dan nonpertanian. *Kedua*, Pemberian ijin lokasi. Ijin lokasi merupakan instrumen untuk mengarahkan lokasi kegiatan dan mengendalikan besarnya setiap jenis kegiatan pembangunan yang disesuaikan dengan RTRW. Secara legal pemberian ijin lokasi merupakan kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN) di tingkat kabupaten/kotamadya. *Ketiga*, Berbagai per-

aturan tentang konversi lahan. Peraturan-peraturan tersebut merupakan instrumen untuk mengendalikan jenis lahan pertanian yang dapat dikonversi ke penggunaan nonpertanian. Peraturan-peraturan tersebut harus dipertimbangkan dalam pemberian ijin lokasi. Di tingkat kabupaten/kotamadya keputusan boleh tidaknya suatu hamparan lahan pertanian dikonversi ke penggunaan nonpertanian ditentukan oleh suatu tim pengendali konversi lahan yang beranggotakan dinas-dinas yang terkait dengan pemanfaatan lahan. Beberapa peraturan pemerintah yang ditujukan untuk mengendalikan konversi lahan sawah diperlihatkan dalam Tabel 4.

Secara konseptual ketiga instrumen kebijakan di atas sudah sangat memadai untuk mengendalikan konversi lahan dalam pengertian : (1) memiliki arahan yang jelas tentang sumberdaya lahan yang dapat dimanfaatkan untuk kegiatan pertanian dan nonpertanian seperti yang dirumuskan didalam RTRW, (2) memiliki instrumen pengendalian yang jelas untuk mengarahkan lokasi kegiatan pertanian

dan nonpertanian yang berupa pemberian ijin lokasi, dan (3) memiliki acuan yang jelas tentang jenis lahan pertanian yang dapat dikonversi ke penggunaan nonpertanian, yang berupa berbagai peraturan tentang konversi lahan. Namun demikian ketiga instrumen kebijakan tersebut terkesan belum cukup efektif dalam mengandalikan konversi lahan yang ditunjukkan oleh luas lahan sawah yang terus mengalami penurunan akibat dikonversi ke penggunaan nonpertanian.

## FAKTOR PENENTU EFEKTIFITAS KEBIJAKAN PUBLIK

Sehubungan dengan kebijakan publik seperti halnya kebijakan konversi lahan, Hoogerwerf (1983) mengemukakan bahwa terdapat beberapa faktor yang sangat menentukan efektifitasnya yaitu: akurasi rumusan kebijakan, kelengkapan informasi yang dimiliki oleh para pelaksana kebijakan, dukungan publik terhadap kebijakan yang dikembangkan, dan kualitas intelektual dan moralitas para pelaksana kebijakan. Disamping faktor-faktor tersebut, Dunn (2003), Howlett dan Rames (1995), dan Gaus dalam Stillman II (1993); mengungkapkan bahwa kegagalan suatu kebijakan publik seringkali dipengaruhi pula oleh kondisi lingkungan kebijakan itu sendiri yang tidak kondusif. Sedangkan Edwards (1980) mengemukakan bahwa terdapat 4 faktor yang mempengaruhi efektifitas kebijakan publik yaitu: rumusan kebijakan dan komunikasi kebijakan, ketersediaan sumberdaya, perilaku pelaksana kebijakan dan struktur birokrasi organisasi pelaksana kebijakan.

Secara ringkas penjelasan tentang peranan faktor-faktor tersebut di atas dalam mempengaruhi efektifitas suatu kebijakan publik dapat diuraikan sebagai berikut. Untuk mengimplementasi suatu kebijakan publik secara efektif maka rumusan suatu kebijakan harus jelas dan akurat. Rumusan kebijakan harus realistis dan dengan jelas menyebutkan obyek kebijakan beserta kewajiban yang harus dilaksanakan dan sanksi yang berlaku jika kebijakan tersebut tidak dilaksanakan. Setiap pihak yang berwenang mengimplementasikan kebijakan tersebut harus memahami dengan baik rumusan kebijakan yang ditetapkan dan memahami pula apa yang harus dilakukan.

Lebih lanjut instruksi untuk mengimplementasikan suatu kebijakan haruslah diteruskan kepada seluruh jajaran pelaksana kebijakan dan berbagai pihak yang terkait dengan kebijakan tersebut secara jelas, akurat dan konsisten. Jika pengambil kebijakan tidak mensosialisasikannya secara jelas akan terjadi kesalahpahaman dalam mengoperasionalkan kebijakan yang telah ditetapkan.

Kalaupun suatu kebijakan telah dirumuskan secara jelas dan akurat serta disampaikan secara jelas dan konsisten, jika pihak yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut tidak didukung dengan sumberdaya yang memadai maka implementasi suatu kebijakan tidak dapat berlangsung secara efektif. Ketersediaan sumberdaya yang tidak memadai dapat menyebabkan regulasi yang telah digariskan tidak dilaksanakan, pelayanan publik tidak berlangsung dengan baik dan kebijakan yang berlaku tidak ditegakkan. Ketersediaan sumberdaya yang penting meliputi beberapa hal yaitu: informasi pendukung yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan, sarana dan prasarana yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan, serta otoritas dan wilayah kewenangan setiap tingkatan pelaksana kebijakan agar kebijakan yang telah dirumuskan dapat terjamin pelaksanaannya.

Sikap pelaksana kebijakan merupakan salah satu faktor kritis yang sangat mempengaruhi implementasi suatu kebijakan publik. Agar efektif maka pelaksana kebijakan tidak hanya cukup memahami apa yang harus dilakukan dan memiliki kapasitas yang memadai untuk melaksanakan kebijakan tersebut, tetapi mereka harus benar-benar ingin melaksanakan kebijakan tersebut. Dalam batas tertentu pelaksana kebijakan tidak selalu ingin melaksanakan suatu kebijakan yang telah digariskan jika kebijakan tersebut dinilai tidak signifikan manfaatnya bagi kepentingan masyarakat setempat atau akan berpengaruh negatif terhadap *personal interest* dan *organizational interest* mereka. Untuk menghindari ini maka suatu kebijakan publik perlu dilengkapi dengan suatu instrumen yang dapat mendorong para pelaksana kebijakan untuk menerapkan kebijakan yang telah dirumuskan.

Kalaupun ketiga faktor sebelumnya telah terpenuhi, implementasi suatu kebijakan publik belum tentu efektif jika tidak didukung

dengan struktur birokrasi pelaksana kebijakan yang efisien yaitu suatu struktur birokrasi yang mampu mendorong seluruh jajaran pelaksana kebijakan untuk menerapkan kebijakan yang telah dirumuskan secara konsisten. Organisasi pelaksana kebijakan yang terpisah-pisah dan tidak terstruktur dengan baik jenjang kewenangannya dapat menyebabkan koordinasi yang diperlukan untuk menerapkan suatu kebijakan secara efektif tidak dapat berlangsung dengan baik. Hal ini terutama berkaitan dengan suatu kebijakan yang kompleks dan melibatkan banyak pihak. Birokrasi yang tidak efisien juga dapat menimbulkan terjadinya pemborosan sumberdaya, kebingungan di antara pihak-pihak pelaksana kebijakan dan sistem pengawasan yang lemah pada setiap jenjang pelaksana kebijakan.

Di luar keempat faktor di atas, lingkungan kebijakan juga dapat berperan penting. Lingkungan kebijakan merupakan konteks spesifik yang terjadi di sekitar isu kebijakan dan dapat meliputi aspek yang sangat luas. Lingkungan kebijakan dapat berupa persepsi masyarakat tentang suatu kebijakan, kepedulian dan dukungan masyarakat terhadap kebijakan yang telah dirumuskan, sistem sosial yang berlaku di masyarakat, tatanan politik, situasi ekonomi yang kondusif atau tidak kondusif dan sistem hukum dan peradilan yang berlaku di masyarakat. Lingkungan kebijakan dapat mempengaruhi implementasi kebijakan yang telah dirumuskan dan perilaku pelaksana kebijakan. Misalnya, dukungan publik yang lemah terhadap suatu kebijakan dapat menimbulkan hambatan dalam implementasi suatu kebijakan. Ketidakpedulian masyarakat terhadap suatu kebijakan juga dapat menyebabkan tidak adanya kontrol masyarakat yang efektif terhadap pelaksanaan kebijakan tersebut. Sedangkan sistem hukum dan peradilan yang lemah dapat mendorong para pelaksana kebijakan untuk tidak melaksanakan kebijakan tersebut jika hal itu akan menimbulkan pengaruh negatif bagi *personal interest* dan *organizational interest* mereka.

### **BEBERAPA KELEMAHAN KEBIJAKAN KONVERSI LAHAN SELAMA INI**

Uraian dalam bab sebelumnya menjelaskan bahwa terdapat banyak faktor yang menentukan efektifitas suatu kebijakan publik,

termasuk kebijakan pengendalian konversi lahan. Sehubungan dengan faktor-faktor tersebut terdapat beberapa kelemahan pada kebijakan pengendalian konversi lahan yang dapat diuraikan sebagai berikut.

### **Rumusan Kebijakan**

Rumusan kebijakan yang tidak akurat dan realistis dapat menimbulkan kerancuan interpretasi pada para pelaksana kebijakan sehingga kebijakan tersebut tidak diterapkan secara konsisten. Terkait dengan ini, kelemahan dari sisi obyek kebijakan lahan adalah : *pertama*, pengendalian konversi lahan selama ini hanya dilakukan untuk lahan sawah irigasi teknis terhadap konversi untuk nonpertanian. Rumusan seperti ini kurang akurat mengingat status lahan sawah irigasi cukup mudah dirubah menjadi lahan kering, misalnya dengan menutup saluran irigasi dengan alasan akan diusahakan tanaman tahunan, namun, lahan kering tersebut tidak dilarang untuk dikonversi ke penggunaan nonpertanian. Modus ini seringkali digunakan oleh para investor.

*Kedua*, larangan konversi tidak dengan tegas menyebutkan dalam batas kawasan mana larangan tersebut berlaku. Kondisi demikian menyebabkan larangan tersebut dapat dinilai tidak rasional jika hampir seluruh lahan pertanian di suatu daerah merupakan lahan sawah irigasi (contoh : Kabupaten Indramayu) sehingga tidak dapat dikonversi ke penggunaan nonpertanian. Padahal, dalam batas tertentu konversi lahan sawah tetap diperlukan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah mengingat sektor nonpertanian umumnya memiliki produktivitas, nilai tambah dan daya tumbuh lebih tinggi dibanding sektor pertanian.

*Ketiga*, konversi lahan biasanya bersifat menular dengan kata lain sekali konversi lahan terjadi di suatu lokasi maka akan diikuti dengan konversi lahan lain di sekitarnya. Dengan dibangunnya kegiatan nonpertanian (misalnya kompleks perumahan) di suatu lokasi maka aksesibilitas dan infrastruktur ekonomi di lokasi tersebut akan meningkat sehingga akan merangsang permintaan lahan untuk kegiatan nonpertanian lainnya. Tidak adanya batas kawasan lahan pertanian yang dilarang dikonversi menyebabkan proses penularan konversi lahan tersebut sulit dicegah.

*Keempat*, larangan konversi lahan pertanian hanya diberlakukan untuk lahan sawah irigasi teknis dan tidak mencakup lahan sawah lainnya dan lahan kering. Padahal, lahan kering yang umumnya terdapat di dataran tinggi memiliki fungsi lingkungan yang besar sehingga jika dikonversi ke penggunaan nonpertanian dapat menimbulkan masalah lingkungan yang signifikan meskipun dampak yang ditimbulkan terhadap masalah pangan relatif kecil. Misalnya, konversi lahan pertanian ke penggunaan nonpertanian (perumahan, restoran, dan pertokoan) yang terjadi di sekitar Bogor dan Cianjur pada umumnya adalah lahan kering, yang tidak menimbulkan dampak yang besar terhadap masalah pangan tetapi menimbulkan banjir di Jakarta.

Selanjutnya, dalam hal lingkup kebijakan konversi lahan, kelemahan-kelemahan yang ditemui adalah : *pertama*, sejalan dengan peningkatan jumlah penduduk dan pertumbuhan ekonomi yang berdampak pada peningkatan kelangkaan lahan dan peningkatan kebutuhan lahan untuk sektor nonpertanian maka konversi lahan pertanian dapat dikatakan sebagai suatu proses yang tidak mungkin dihindari. Pada umumnya proses konversi lahan pertanian tersebut berlangsung sejalan dengan terjadinya transformasi struktur ekonomi yang mengarah pada sektor ekonomi yang memiliki produktivitas lebih tinggi dibanding sektor pertanian. Dengan demikian konversi lahan pertanian dan dampak negatif yang ditimbulkan pasti akan terjadi selama pertumbuhan jumlah penduduk, pertumbuhan ekonomi dan transformasi ekonomi masih berlangsung. Namun sistem kebijakan konversi lahan yang berlaku selama ini hanya terfokus pada upaya mengendalikan proses konversi lahan dalam rangka menekan potensi dampak negatif yang ditimbulkan, dan tidak mencakup aspek penanggulangan dampak negatif konversi lahan. Dengan kata lain, aspek penanggulangan dampak konversi lahan belum merupakan bagian integral dari kebijakan konversi lahan.

*Kedua*, untuk menanggulangi penurunan kapasitas produksi pangan akibat konversi sawah, pemerintah mencetak sawah baru. Namun pencetakan sawah tersebut tidak selaras dengan konversi lahan yang terjadi, baik menurut lokasi maupun menurut luas sawah yang dikonversi. Hal ini karena pence-

takan sawah tersebut dilakukan organisasi lain yang berada diluar sistem kebijakan konversi lahan. Konsekuensinya adalah luas sawah irigasi yang terus berkurang akhir-akhir ini, karena pencetakan sawah baru tidak sebanding dengan luas sawah irigasi yang dikonversi.

*Ketiga*, pencetakan sawah baru umumnya dibiayai dengan dana pemerintah, namun manfaat yang ditimbulkan oleh adanya konversi lahan tersebut hanya dinikmati oleh para investor yang melakukan konversi lahan dan sebagian kecil masyarakat lain akibat terciptanya kesempatan kerja nonpertanian. Sistem pembiayaan seperti ini akan membebani anggaran pemerintah yang semakin terbatas akhir-akhir ini dan sangat tidak adil karena manfaat yang diciptakan oleh konversi lahan tersebut hanya dinikmati oleh sebagian kecil lapisan masyarakat kaya (para investor), sedangkan kerugian yang ditimbulkan dibebankan kepada seluruh lapisan masyarakat.

### **Komunikasi Kebijakan**

Komunikasi kebijakan yang ditempuh melalui sosialisasi merupakan aspek penting agar seluruh pihak yang terkait dapat memahami dengan baik kebijakan tersebut dan memahami pula apa yang harus dilakukan. Namun, tidak seluruh komponen kebijakan konversi lahan dipahami oleh berbagai pihak terkait akibat sosialisasi kebijakan yang belum dilaksanakan dengan baik. Beberapa contoh yang menunjukkan lemahnya sosialisasi kebijakan konversi lahan dan konsekuensinya terhadap implementasi kebijakan tersebut adalah *pertama*, RTRW pada dasarnya merupakan salah satu komponen kebijakan konversi lahan yang berfungsi untuk mengarahkan lokasi dan luas lahan yang dapat dimanfaatkan untuk berbagai kegiatan pertanian dan nonpertanian, namun tidak dipahami oleh masyarakat karena kurang transparan, bahkan tidak mudah diakses oleh seluruh lapisan masyarakat. Begitu pula tidak seluruh lapisan masyarakat memahami adanya peraturan pemerintah yang melarang konversi lahan sawah irigasi teknis dan memahami bahwa konversi lahan sawah irigasi teknis merupakan suatu pelanggaran hukum. Konsekuensinya adalah kontrol masyarakat terhadap implementasi kebijakan konversi lahan tidak dapat berlangsung dengan baik. Hal ini sangat berbeda dengan kasus korupsi dimana kontrol

masyarakat terhadap masalah tersebut cukup intens karena mereka memahami bahwa korupsi merupakan salah satu bentuk pelanggaran hukum.

*Kedua*, para kepala desa sebagai pelaksana kebijakan konversi lahan terdepan di tingkat lapangan kurang memahami berbagai peraturan yang berkaitan dengan larangan konversi lahan. Konsekuensinya adalah jika ada investor yang ingin membeli lahan sawah irigasi untuk dikonversi ke penggunaan nonpertanian, maka kepala desa cenderung mendukung penjualan lahan tersebut. Hal ini karena pada setiap transaksi lahan terdapat sejumlah dana yang harus dialokasikan untuk dana kas desa dengan persentase tertentu dari nilai transaksi lahan. Dengan kata lain terdapat *organizational interest* dari lembaga pemerintahan desa.

### Sumberdaya Organisasi

Dua unsur penting yang termasuk kedalam aspek sumberdaya organisasi kebijakan publik adalah kelengkapan dan akurasi informasi pendukung serta otoritas atau kewenangan pelaksana kebijakan. Dalam kaitan ini kebijakan konversi lahan yang diterapkan memiliki beberapa kelemahan yaitu: *pertama*, definisi kawasan pembangunan dalam RTRW yang digunakan oleh setiap kabupaten tidak selalu sama dan konsisten dengan tujuan pemanfaatannya. Misalnya, di kabupaten tertentu kawasan industri dipetakan di daerah persawahan irigasi teknis yang menurut peraturan tidak boleh dikonversi ke penggunaan nonpertanian. Begitu pula definisi kawasan budidaya tidak selalu sama antar kabupaten, ada yang mendefinisikannya sebagai kawasan yang hanya ditujukan untuk kegiatan budidaya tanaman pertanian tetapi ada pula yang mencakup kegiatan lainnya. *Kedua*, karena skala peta RTRW yang dibuat seringkali terlalu besar, maka batas kawasan yang sebenarnya tidak mudah ditelusuri di tingkat lapangan sehingga menimbulkan interpretasi yang berbeda. *Ketiga*, pembentukan tim pengendali konversi lahan di tingkat kabupaten yang beranggotakan perwakilan dari dinas-dinas daerah yang terkait dengan pemanfaatan lahan merupakan salah satu instrumen pemerintah untuk mengendalikan konversi lahan pertanian. Boleh tidaknya suatu hamparan lahan pertanian dikonversi ke pemanfaatan

nonpertanian akan sangat ditentukan oleh keputusan tim tersebut. Pada sistem pemerintahan otonomi seluruh pejabat dinas daerah termasuk anggota tim pengendali konversi lahan diangkat oleh kepala daerah (Bupati atau Walikota). Pada situasi demikian maka tim pengendali konversi lahan seringkali tidak dapat mandiri dalam pemberian ijin konversi lahan akibat adanya risiko jabatan khususnya jika terdapat perbedaan interest dengan kepala daerah. Jika terdapat perbedaan pendapat antara tim pengendali konversi lahan dengan kepala daerah tentang pemberian ijin konversi lahan maka biasanya pendapat kepala daerah yang lebih diutamakan. Dengan demikian, otoritas atau kewenangan tim pengendali konversi lahan dalam memberikan ijin konversi lahan sebenarnya sangat lemah.

### Birokrasi Organisasi Pelaksana Kebijakan

Secara legal pemberian ijin lokasi merupakan instrumen pemerintah untuk mengoperasionalkan kebijakan pengendalian konversi lahan di tingkat lapangan. Tanpa pemberian ijin lokasi maka pemanfaatan lahan pertanian untuk kegiatan nonpertanian (atau konversi lahan pertanian) tidak mungkin dapat dilakukan. Pemberian ijin lokasi tersebut merupakan kewenangan BPN di tingkat Kabupaten/Kota. Hal ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan konversi lahan pada akhirnya sangat desentralistis meskipun berbagai peraturan tentang konversi lahan diterbitkan oleh pemerintah pusat atau bersifat sentralistis. Struktur birokrasi organisasi seperti ini tidak akan efektif karena organisasi pelaksana kebijakan di tingkat pusat (pemerintah pusat) tidak memiliki instrument legal yang efektif untuk mendorong pelaksana kebijakan di tingkat daerah (pemerintah daerah) untuk mengimplementasikan secara konsisten kebijakan konversi lahan yang telah dirumuskan.

### Sikap dan Perilaku Pelaksana Kebijakan

Di tingkat daerah, pemahaman tentang pentingnya kebijakan konversi lahan seringkali masih lemah. Akibat cara pandang yang keliru tentang potensi dampak konversi, dampak negatif yang ditimbulkan oleh konversi lahan sering dianggap sebagai masalah kecil. Disamping itu perilaku pelaksana di daerah

seringkali dipengaruhi secara intens oleh *personal interest* atau *organizational interest* mereka sehingga banyak kasus konversi lahan yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku tetapi justru mendapat dukungan birokrasi daerah.

### Lingkungan Kebijakan

Dua aspek penting yang sangat mempengaruhi lemahnya implementasi kebijakan konversi lahan adalah sistem pemerintahan dan kebijakan ekonomi serta sistem hukum. Undang-undang otonomi daerah memberikan kemandirian yang luas kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan daerah. Dengan tatanan sistem pemerintahan seperti ini maka implementasi kebijakan konversi lahan pada akhirnya akan sangat ditentukan oleh kemauan politik di tingkat daerah. Sementara itu, orientasi pembangunan daerah umumnya lebih terfokus pada upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam rangka memperbesar anggaran pembangunan daerah. Dengan orientasi pembangunan seperti ini maka kebijakan pemerintah daerah umumnya bias terhadap pembangunan sektor nonpertanian karena dapat menghasilkan PAD lebih besar dan mendorong pertumbuhan ekonomi lebih cepat dibanding sektor pertanian. Konsekuensinya adalah, jika terjadi permintaan konversi lahan pertanian untuk dimanfaatkan oleh pembangunan sektor nonpertanian maka pemerintah daerah cenderung kurang mempertimbangkan larangan konversi lahan yang berlaku.

Dari sisi sistem hukum dan peradilan, sudah menjadi pengetahuan umum bahwa penegakan supremasi hukum dewasa ini masih sangat lemah akibat berbagai faktor, terutama akibat adanya faktor *personal interest*. Kondisi demikian menyebabkan pihak-pihak yang melakukan pelanggaran terhadap kebijakan konversi lahan sangat jarang yang dikenai sanksi. Konsekuensi lainnya adalah mereka cenderung mencari celah-celah hukum yang ada agar tetap dapat melakukan konversi lahan yang diinginkannya.

Secara *de facto* konversi lahan yang terjadi umumnya sesuai dengan peraturan dan prosedur yang berlaku dalam pengertian pelaku konversi lahan memiliki ijin konversi

lahan dan ijin lokasi. Namun dibalik itu biasanya terjadi rekayasa tertentu dengan tujuan 'menyasati' peraturan yang berkaitan dengan konversi lahan misalnya dengan merubah status lahan sawah irigasi teknis menjadi lahan kering. Hal ini biasanya terjadi pada konversi lahan berskala luas yang ditujukan untuk pembangunan kompleks perumahan, dan pertokoan. Pada kasus demikian siapakah sebenarnya yang harus dikenai sanksi, berapa besarnya sanksi tersebut, dan siapa pula yang memiliki kewenangan untuk memberikan sanksi. Pertanyaan-pertanyaan tersebut sangat relevan mengingat pemberian ijin konversi lahan pada dasarnya merupakan keputusan kolektif dari berbagai instansi yang ada dalam tim pengendali konversi lahan walaupun secara legal BPN yang memiliki kewenangan untuk menerbitkan ijin lokasi. Selain itu, sanksi yang berlaku bagi setiap pelanggaran kebijakan konversi lahan sejauh ini belum dirumuskan. Hal ini sangat berbeda dengan kebijakan publik lainnya, misalnya kebijakan distribusi benih yang secara tegas telah merumuskan berbagai jenis sanksi bagi setiap pelanggaran yang terjadi.

### REVITALISASI KEBIJAKAN KONVERSI LAHAN

Konversi lahan sawah dapat menimbulkan dampak negatif yang signifikan terhadap masalah pangan dan berbagai aspek pembangunan lainnya. Banyak peraturan yang telah diterbitkan pemerintah untuk mengendalikan konversi lahan sawah namun peraturan tersebut belum mampu mengatasi masalah konversi lahan dan hal ini ditunjukkan oleh luas lahan sawah yang terus berkurang. Kondisi demikian pada dasarnya terjadi karena sistem kebijakan konversi lahan yang diterapkan selama ini kurang efektif akibat berbagai faktor. Dalam rangka meningkatkan efektifitas kebijakan konversi lahan tersebut maka diperlukan beberapa perubahan seperti yang disarikan dalam Tabel 5.

#### Orientasi dan Lingkup Kebijakan Konversi Lahan

Masalah konversi lahan sawah pada dasarnya merupakan suatu dilema pembangu-

Tabel 5. Beberapa Perubahan yang Diperlukan dalam Rangka Meningkatkan Efektifitas Kebijakan Konversi Lahan

Aspek kebijakan	Masa kini	Masa mendatang
Lingkup kebijakan	Terfokus pada upaya meminimalkan dampak konversi lahan terhadap masalah pangan.	Meliputi tiga upaya secara integratif : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Menekan peluang terjadinya konversi lahan.</li> <li>- Meminimalkan dampak konversi lahan terhadap masalah pangan, sosial, ekonomi dan lingkungan.</li> <li>- Menanggulangi dampak negatif konversi lahan.</li> </ul>
Obyek kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Terfokus pada lahan sawah irigasi teknis.</li> <li>- Aspek lokasi tidak diperhitungkan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seluruh jenis lahan pertanian.</li> <li>- Berdasarkan kawasan pertanian yang dibedakan tingkat proteksinya (tinggi, sedang, rendah).</li> </ul>
Instrumen kebijakan	Pendekatan yuridis tanpa sangsi yang jelas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pendekatan yuridis dengan sangsi yang jelas bagi pelaku konversi lahan dan pelaksana kebijakan.</li> <li>- Didukung dengan pendekatan ekonomi dan sosial.</li> </ul>
Birokrasi organisasi pelaksana kebijakan	Desentralistis	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sentralistis</li> <li>- Didukung dengan instrumen ekonomi untuk mendorong pelaksanaan kebijakan.</li> </ul>
Sosialisasi kebijakan	Kurang intensif	Lebih intensif dan sistematis

nan karena jika konversi lahan sawah dibiarkan berlangsung maka dapat menimbulkan masalah pangan dan dampak negatif lainnya, sebaliknya, jika konversi lahan sawah dicegah maka dapat menghambat pertumbuhan ekonomi karena sektor nonpertanian memiliki produktivitas, nilai tambah dan daya tumbuh lebih tinggi. Sementara itu permintaan lahan untuk kegiatan nonpertanian seperti pembangunan kawasan industri, pertokoan, perkantoran dan kompleks perumahan pada umumnya justru lebih menyukai lahan sawah daripada lahan kering karena beberapa faktor yaitu : (1) kegiatan pembangunan lebih mudah dilakukan pada lahan sawah yang secara fisik relatif datar dibanding lahan kering, (2) akibat pembangunan masa lalu yang lebih terfokus pada peningkatan produksi padi maka infrastruktur ekonomi lebih tersedia di daerah persawahan, dan (3) daerah persawahan secara umum lebih mendekati daerah konsumen atau daerah perkotaan dibanding daerah lahan kering.

Permintaan lahan untuk kegiatan non-pertanian tidak mungkin dihindari selama pertumbuhan ekonomi menjadi fokus utama pembangunan dan kebutuhan perumahan penduduk terus meningkat. Pada situasi demi-

kian maka sangat tidak arif bila orientasi kebijakan konversi lahan hanya terfokus pada upaya melarang konversi lahan sawah seperti yang dilakukan selama ini. Untuk itu, kebijakan konversi lahan harus lebih diarahkan pada upaya untuk menekan dan menetralsir dampak negatif yang ditimbulkan dengan melibatkan seluruh sumberdaya yang ada di masyarakat. Hal ini mengandung pengertian bahwa sampai suatu batas tertentu konversi lahan boleh saja dilakukan dalam rangka mendukung pembangunan sektor nonpertanian dan mendorong pertumbuhan ekonomi, selama dampak negatif yang ditimbulkan dapat dinetralsir.

Sehubungan dengan arah kebijakan tersebut diatas maka lingkup kebijakan konversi lahan harus mencakup tiga upaya yang dilaksanakan secara terintegrasi yaitu: menekan peluang terjadinya konversi lahan; menekan potensi dampak negatif konversi lahan melalui pengendalian lokasi; luas dan jenis lahan pertanian yang akan dikonversi; dan menetralsir dampak negatif konversi lahan yang terjadi.

Upaya memperkecil peluang terjadinya konversi lahan dapat dilakukan dengan

menekan intensitas faktor ekonomi dan sosial yang dapat mendorong terjadinya konversi lahan, baik melalui sisi penawaran maupun sisi permintaan lahan. Upaya tersebut dapat ditempuh dengan menekan laju pertumbuhan penduduk melalui program Keluarga Berencana; mengembangkan program transmigrasi; mengembangkan pajak lahan progresif khususnya untuk penguasaan lahan yang dimanfaatkan untuk kegiatan nonpertanian; meningkatkan efisiensi pemanfaatan lahan dalam pembangunan kawasan industri, perdagangan dan terutama kompleks perumahan; dan mengarahkan pembangunan kompleks industri, perdagangan dan perumahan yang menganut prinsip 'hemat lahan' seperti pembangunan rumah susun dan pembangunan rumah tipe kecil yang dapat ditempuh dengan memberikan fasilitas non ekonomik (kemudahan dalam memperoleh ijin lokasi, saluran listrik, saluran telepon, dsb.) kepada investor bersangkutan.

Dalam rangka menekan potensi dampak negatif yang dapat ditimbulkan oleh konversi lahan maka kegiatan konversi lahan haruslah dilakukan secara terkendali. Dalam kaitan tersebut beberapa pendekatan yang dapat ditempuh adalah : (1) Membatasi konversi pada lahan-lahan pertanian yang memiliki produktivitas tanaman pangan, daya serap tenaga kerja dan fungsi lingkungan relatif tinggi ; (2) Membatasi konversi lahan pertanian yang ditujukan untuk kegiatan nonpertanian yang memiliki daya serap tenaga kerja relatif rendah, tidak hemat lahan dan potensi dampak lingkungan relatif besar ; (3) Membatasi konversi lahan yang terdapat di sentra produksi pangan dan peranan sektor pertanian relatif besar sebagai sumber pendapatan masyarakat setempat ; dan (4) Membatasi total luas lahan pertanian yang dapat dikonversi untuk mendukung pembangunan sektor nonpertanian di setiap kabupaten. Pada prinsipnya total luas lahan pertanian yang dapat dikonversi untuk kebutuhan sektor nonpertanian di setiap kabupaten harus sebanding dengan ketersediaan sumberdaya lahan dan sumberdaya lain di kabupaten tersebut yang dapat dimanfaatkan untuk menetralkan dampak negatif konversi lahan yang terjadi.

Dalam rangka mendukung pembangunan berkelanjutan maka seluruh dampak negatif konversi lahan yang dilakukan harus

dapat dinetralisir. Dalam kaitan ini terdapat beberapa upaya yang dapat ditempuh yaitu : (1) Untuk menetralkan hilangnya lapangan kerja pertanian di sekitar lokasi konversi lahan maka kegiatan nonpertanian yang dikembangkan di lokasi tersebut harus melibatkan sebanyak mungkin tenaga kerja setempat, terutama keluarga buruh tani yang kehilangan pekerjaan; (2) Meningkatkan pembangunan jaringan irigasi dan merehabilitasi jaringan irigasi pada lahan pertanian yang tersisa dalam rangka mempertahankan kapasitas produksi pangan dan kapasitas penyerapan tenaga kerja pertanian; (3) Melakukan perluasan lahan pertanian dengan luas yang sebanding dengan kapasitas produksi pangan dan kapasitas penyerapan tenaga kerja pertanian yang hilang akibat konversi lahan; (4) Membangun fasilitas lingkungan dengan nilai investasi yang sebanding dengan nilai-nilai fungsi lingkungan yang hilang akibat konversi lahan; dan (5) Melibatkan dana investor pelaku konversi lahan dalam menanggulangi dampak negatif konversi lahan, khususnya untuk konversi lahan berskala luas. Hal ini dapat ditempuh dengan memberlakukan "biaya konversi lahan" yang besarnya sebanding dengan nilai investasi yang dibutuhkan untuk menetralkan dampak negatif konversi lahan yang dilakukan.

### **Obyek Kebijakan Konversi Lahan**

Dalam rangka memperkecil potensi dampak negatif konversi lahan maka perlu dirumuskan lahan pertanian bagaimana yang perlu dilindungi dari konversi lahan dengan tingkat proteksi yang berbeda. Selama ini hanya lahan sawah beririgasi teknis yang dilarang dikonversi ke penggunaan nonpertanian. Disamping memiliki berbagai kelemahan seperti yang telah diuraikan sebelumnya, rumusan obyek kebijakan tersebut kurang akurat karena konversi lahan pertanian baik lahan sawah maupun lahan kering akan menimbulkan dampak negatif secara ekonomi, sosial dan lingkungan meskipun dengan kadar yang berbeda. Karena itu, kebijakan konversi lahan seharusnya tidak hanya mencakup lahan sawah irigasi teknis tetapi meliputi pula lahan kering dan jenis lahan sawah lainnya.

Terkait dengan hal tersebut diatas maka obyek kebijakan konversi lahan sebaiknya tidak dirumuskan berdasarkan jenis

lahan pertanian tetapi berdasarkan kawasan pertanian. Dengan pendekatan kawasan tersebut maka yang dilindungi bukan hanya keberadaan lahan pertanian tetapi meliputi pula kepentingan masyarakat setempat yang terkait dengan keberadaan lahan pertanian dan aktivitas pertanian seperti para buruh tani, pemilik traktor, dan pemilik sarana pengolahan hasil pertanian (RMU). Di setiap kabupaten perlu dipetakan secara jelas batas kawasan pertanian yang dilindungi dari konversi lahan dengan tingkat proteksi yang berbeda (tinggi, sedang, rendah). Sedangkan batas kawasan tersebut dirumuskan berdasarkan batas wilayah kecamatan karena beberapa pertimbangan yaitu : (1) deliniasi kawasan berdasarkan kondisi geografis, misalnya peta RTRW, seringkali kurang akurat dan sulit ditelusuri di tingkat lapangan, (2) dengan deliniasi kawasan berdasarkan batas wilayah administratif maka batas kawasan pertanian yang dilindungi dari konversi lahan akan lebih transparan sehingga kontrol masyarakat dapat berlangsung lebih baik, dan (3) data dukung yang diperlukan untuk merumuskan kawasan-kawasan tersebut lebih tersedia untuk lingkup kecamatan.

Pada intinya kawasan pertanian atau kecamatan yang perlu dilindungi dari konversi lahan dengan tingkat proteksi tinggi memiliki beberapa ciri yaitu : (1) merupakan kawasan sentra produksi pangan dengan sumbangan cukup besar terhadap produksi pangan wilayah, (2) memiliki produktivitas dan intensitas tanaman pangan relatif tinggi, (3) memiliki infrastruktur pertanian relatif baik seperti jaringan irigasi, pemilikan traktor, dan pemilikan sarana pengolahan hasil pertanian, (4) ketergantungan masyarakat setempat terhadap kegiatan pertanian sebagai sumber pendapatan relatif tinggi, dan (5) memiliki fungsi lingkungan relatif tinggi. Lahan pertanian yang terdapat di kawasan tersebut perlu dilindungi dari konversi lahan dengan tingkat proteksi tinggi karena konversi lahan yang dilakukan di kawasan tersebut akan memiliki dampak signifikan terhadap masalah pangan, masalah kesempatan kerja dan lingkungan di samping menyebabkan hilangnya investasi pertanian yang telah dilakukan. Dalam rangka mempertahankan eksistensi fungsi kawasan tersebut sebagai kawasan pertanian maka para pelaku agribisnis di kawasan tersebut perlu difasilitasi secara memadai.

## Instrumen Kebijakan Konversi Lahan

Instrumen kebijakan yang efektif merupakan aspek penting untuk mendorong implementasi seluruh kebijakan yang telah dirumuskan, baik oleh para pelaksana kebijakan maupun pihak lain yang terkait dengan kebijakan konversi lahan (investor pelaku konversi lahan). Dalam mengendalikan konversi lahan selama ini pemerintah hanya mengandalkan pada instrumen yuridis yaitu dengan menerbitkan berbagai peraturan yang melarang konversi lahan sawah namun instrumen tersebut kurang efektif akibat berbagai faktor seperti yang telah diuraikan sebelumnya. Berdasarkan hal tersebut maka instrumen yuridis yang diterapkan perlu disempurnakan disamping mengembangkan pula instrumen ekonomi dan sosial.

Penyempurnaan instrumen yuridis yang terkait dengan kebijakan konversi lahan terutama yang berhubungan dengan masalah sanksi pelanggaran atas kebijakan yang telah dirumuskan. Sanksi tersebut harus dirumuskan dengan jelas tentang besarnya sanksi dan pihak-pihak yang akan dikenai sanksi jika terjadi pelanggaran. Sanksi tersebut harus diberlakukan bagi pelaksana kebijakan maupun pelaku konversi lahan, mengingat pelanggaran konversi lahan seringkali melibatkan birokrasi pemerintahan yang justru berperan sebagai pelaksana kebijakan demi *personal interest* atau *organizational interest* mereka. Sanksi yang berlaku perlu dirinci berdasarkan tahapan proses konversi lahan mulai dari pemberian ijin konversi lahan, ijin lokasi, hingga pelaksanaan upaya penanggulangan dampak negatif konversi lahan.

Instrumen ekonomi khususnya dapat diterapkan bagi para investor yang akan melakukan konversi lahan berskala besar. Instrumen ekonomi tersebut dapat diterapkan dalam rangka mengendalikan luas, lokasi dan jenis lahan yang akan dikonversi (misalnya memberlakukan biaya konversi lahan yang nilainya berbeda menurut potensi dampak negatif yang ditimbulkan) maupun untuk menekan peluang terjadinya konversi lahan (misalnya dengan memberlakukan pajak lahan progresif bagi penguasaan lahan yang dimanfaatkan untuk kegiatan nonpertanian). Pendekatan sosial dapat digunakan untuk menekan peluang terjadinya konversi lahan dari sisi

penawaran lahan, misalnya dengan meningkatkan program keluarga berencana dan program transmigrasi di kawasan pertanian yang dilindungi dari konversi lahan dengan tingkat proteksi tinggi.

### **Birokrasi Organisasi Pelaksana Kebijakan**

Kebijakan konversi lahan yang diterapkan selama ini pada dasarnya sangat desentralistis meskipun kebijakan tersebut dirumuskan secara sentralistis. Hal ini karena pemberian ijin konversi lahan merupakan kewenangan tim pengendali konversi lahan yang beranggotakan para pejabat dinas daerah yang dibentuk oleh kepala daerah (Bupati/Walikota) sedangkan pemberian ijin lokasi merupakan kewenangan BPN tingkat kabupaten/kota. Pada masa pemerintahan otonomi kewenangan kedua lembaga tersebut terkesan tumpul akibat adanya « resiko jabatan » pada para pejabat daerah yang dilibatkan. Disamping itu pemberlakuan undang-undang otonomi daerah menyebabkan pemerintah pusat tidak memiliki instrumen yang efektif untuk mendorong para pelaksana di tingkat daerah untuk menerapkan kebijakan tersebut secara konsisten.

Terkait dengan permasalahan tersebut diatas maka terdapat dua alternatif yang dapat dikembangkan untuk mendorong pelaksanaan kebijakan konversi lahan secara konsisten yaitu : *pertama*, Pelaksanaan kebijakan konversi lahan dilakukan secara sentralistis. Hal ini dapat ditempuh dengan membentuk Badan Pengendali Konversi Lahan Nasional yang memiliki kewenangan penuh dalam pemberian ijin konversi lahan dan melaksanakan upaya penanggulangan konversi lahan. *Kedua*, Pemberian ijin konversi lahan dan ijin lokasi tetap bersifat desentralistis tetapi pemerintah pusat mengembangkan suatu instrumen yang dapat mendorong pelaksana kebijakan di daerah. Hal ini dapat ditempuh dengan mengatur alokasi anggaran APBN untuk mendukung pembangunan daerah (Dana Alokasi Khusus dan Dana Alokasi Umum) yang disesuaikan dengan kinerja pengendalian konversi lahan di setiap kabupaten. Pada intinya kabupaten yang tidak menerapkan kebijakan konversi lahan secara konsisten harus dikenai sanksi berupa pengurangan alokasi anggaran tersebut.

### **Sosialisasi Kebijakan Konversi Lahan**

Sosialisasi kebijakan konversi lahan secara intensif merupakan upaya penting agar para pelaksana kebijakan hingga di tingkat desa dan masyarakat luas semakin peduli dan menaruh perhatian lebih besar pada masalah konversi lahan. Melalui sosialisasi kebijakan yang intensif diharapkan masyarakat semakin memahami bahwa konversi lahan yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku merupakan salah satu bentuk pelanggaran hukum dan sangat merugikan bagi kepentingan masyarakat luas. Dalam sosialisasi kebijakan konversi lahan tersebut sedikitnya perlu disampaikan dua hal yaitu besarnya dampak negatif konversi lahan secara ekonomi, sosial dan lingkungan agar masyarakat dan para pelaksana kebijakan memahami pentingnya pelaksanaan kebijakan tersebut, dan peraturan-peraturan yang terkait dengan kebijakan konversi lahan beserta sanksi yang berlaku terhadap pelanggaran peraturan tersebut.

### **KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN**

Konversi lahan pertanian merupakan salah satu isu sentral dalam pembangunan pertanian karena hal itu akan meningkatkan masalah pangan disamping menimbulkan dampak negatif lainnya secara ekonomi, sosial dan lingkungan. Untuk mengatasi masalah ini pemerintah telah menerapkan berbagai kebijakan dan peraturan namun upaya tersebut belum mampu mengendalikan konversi lahan secara efektif. Hal ini ditunjukkan oleh luas konversi lahan sawah yang masih cukup besar yaitu rata-rata 187,7 ribu hektar per tahun selama tahun 2000-2002. Sebagian besar konversi tersebut ditujukan untuk pembangunan kompleks perumahan dan luas sawah yang dikonversi lebih besar di luar Jawa daripada di Jawa.

Sebagai suatu kebijakan publik maka kebijakan konversi lahan yang diterapkan selama ini memiliki banyak kelemahan sehingga kebijakan tersebut tidak dilaksanakan secara konsisten. Kelemahan yang dimaksud meliputi rumusan obyek kebijakan yang kurang akurat, lingkup kebijakan yang relatif sempit, struktur birokrasi organisasi pelaksana kebijakan yang tidak efisien, maupun faktor lingkungan kebijakan yang tidak kondusif.

Sehubungan dengan berbagai kelemahan diatas maka kebijakan konversi lahan perlu dirumuskan kembali dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut: (1) orientasi kebijakan konversi lahan hendaknya tidak hanya terfokus pada upaya melarang konversi lahan sawah tetapi lebih diarahkan pada upaya menekan dan menetralsir dampak negatif konversi lahan, (2) obyek kebijakan konversi lahan sawah semestinya tidak dirumuskan berdasarkan jenis lahan pertanian tetapi berdasarkan kawasan pertanian, (3) pengendalian konversi lahan jangan hanya mengandalkan pada instrumen yuridis tetapi perlu didukung dengan instrumen ekonomi dan instrumen yuridis yang dilengkapi dengan sanksi pelanggaran yang jelas, (4) implementasi kebijakan konversi lahan perlu dilaksanakan secara sentralistis dan jika dilaksanakan secara desentralistis maka pemerintah pusat perlu mengembangkan instrumen ekonomi yang dapat mendorong implementasi kebijakan konversi lahan secara konsisten, dan (5) meningkatkan sosialisasi kebijakan konversi lahan kepada para pelaksana kebijakan dan masyarakat luas yang meliputi potensi dampak negatif konversi lahan dan berbagai peraturan yang terkait dengan masalah konversi lahan beserta sanksi yang berlaku.

## DAFTAR PUSTAKA

- Dunn W.N. 2003. Pengantar Analisis kebijakan Publik. Edisi Kedua. Gajah Mada University Press. Yogyakarta.
- Edwards G.C. 1980. Implementing Public Policy. Congressional Quarterly Press. Washington DC.
- Hoogerwerf A. 1983. Ilmu Pemerintahan. Penerjemah R.L.L. Tobing. Penerbit Erlangga. Jakarta.
- Howlett M and Rames M. 1995. Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford University Press. Canada.
- Irawan B. 2005. Konversi Lahan Sawah : Potensi Dampak, Pola Pemanfaatannya dan Faktor Determinan. Forum Penelitian Agro Ekonomi Vol.23, No.1, Juli 2005. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Nasoetion L.B. 2003. Konversi Lahan Pertanian : Aspek Hukum dan Implementasinya. Prosiding Seminar Nasional Multifungsi dan Konversi Lahan Pertanian : 41-55. Badan Litbang pertanian, Jakarta.
- Pakpahan A dan Anwar A. 1989. Faktor-faktor yang mempengaruhi konversi lahan sawah. Jurnal Agro Ekonomi. vol.(8), No.1. pp : 62-74. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Pramono J, Bakri A dan Soelaiman I. 1996. Persaingan Dalam Pemanfaatan Lahan Antara Sektor Pertanian dan Industri. Prosiding Lokakarya Persaingan dalam Pemanfaatan Sumberdaya Lahan dan Air : pp. 157-176. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian dan Ford Foundation.
- Simatupang P dan Irawan B. 2003. Pengendalian Konversi Lahan Pertanian : Tinjauan Ulang Kebijakan Lahan Pertanian Abadi. Prosiding Seminar Nasional Multifungsi dan Konversi Lahan Pertanian : 67-83. Badan Litbang pertanian, Jakarta.
- Sogo Kenkyu. 1998. An Economic Evolution of External Economies from Agriculture by the Replacement Cost Method. National Research Institute of Agricultural Economics, MAFF. Japan.
- Stillman II R.J. 1983. Public Adfministration Concepts and Cases. Third Edition. George Mason university. Boston.
- Sunarno. 1996. Masalah Pengelolaan Sumberdaya Air, Tantangan dan Peluang Dalam Rangka Memantapkan Swasembada Pangan. Prosiding Lokakarya Persaingan dalam Pemanfaatan Sumberdaya Lahan dan Air : pp. 83-91. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian dan Ford Foundation.
- Sutomo S. 2004. Analisa Data Konversi dan Prediksi Kebutuhan Lahan. Makalah disampaikan pada Pertemuan Round Table II Pengendalian Konversi dan Pengembangan Lahan Pertanian. Jakarta, 14 Desember 2004.
- Wibowo S.C. 1996. Analisis Pola Konversi Sawah Serta Dampaknya Terhadap Produksi Beras: Studi Kasus di Jawa Timur. Jurusan Tanah Faperta IPB. Bogor.
- Yoshida K. 1994. An Economic Evaluation of Multifunctional Roles of Agricultural and Rural areas in Japan. Ministry of Agricultural Forestry and Fisheries. Japan.