

## DINAMIKA KELEMBAGAAN SUMBER DAYA LAHAN DAN KONSEKUENSINYA BAGI PEMBANGUNAN SEKTOR PERTANIAN

Iwan Setiajie Anugrah<sup>1)</sup>

### Abstract

The objective of this paper is to provide a comprehensive information on performance development and problems associated with land resource utilization and its future management perspective. The coverage of discussion to identify such objectives could be divided as follows: (1) perception and concept of land resource, (2) the development of land resource, (3) the importance of land resource, (4) land resource and agricultural production stability, and (5) discussion on policy alternatives to overcome land resource problems. Some important findings could be described as follows: (1) various concepts and ideas on land resource have led to a thought that land resource has social, economic, political values, and a symbol at a certain level as a production factor in agricultural sector, (2) land resource development has changed land resource institutions, land fragmentation, land transfer to other non-agricultural utilization, land value improvement, and polarization and absentee practices, (3) various development activities has reflected the importance of land resource and the highly competitiveness of land utilization in line to the importance of each activity and each sector, (4) acting as a stabilizer in agricultural production, the land resource has faced many problems both in current time or in the future especially those associated with agricultural land degradation reducing land fertility that ended in marginal land accumulation, in the mean time, food-self sufficiency should be continuously maintained, (5) although all problems on land affairs have been arranged in the UUPA since September 1960; Keppres No. 53/1989 or Keppres No. 33/1990, the problems continually appeared. In this regard, governor, based on Permendagri No. 15/1975, as an officer authorized to issue land utility permit, should launched policies which are very much expected to harmonize the central and local requests, the government and the people, agricultural and nonagricultural sectors, or individual/group requests and the society's needs on land resource.

**Key words:** land resource, time dimension, inter-sectoral perspective, agricultural development

### Abstrak

Tulisan ini bertujuan untuk memberikan informasi tentang perkembangan keragaan dan permasalahan pemanfaatan sumber daya lahan serta perspektif penanganannya di masa datang. Identifikasi ke arah tersebut dilakukan melalui beberapa subpokok bahasan yang meliputi : (1) persepsi dan konsepsi terhadap sumber daya lahan, (2) perkembangan sumber daya lahan berdasarkan waktu, (3) kepentingan terhadap sumber daya lahan, (4) sumber daya lahan dan stabilitas produksi pertanian, dan (5) pemikiran terhadap kebijaksanaan dalam mengatasi permasalahan sumber daya lahan. Beberapa temuan penting yang perlu dikemukakan adalah : (1) beragamnya konsep serta pandangan terhadap sumber daya lahan arti luas memberikan gambaran bahwa sumber daya lahan mempunyai fungsi sosial ekonomi, politik, serta simbol status tertentu selain sebagai faktor produksi di sektor pertanian, (2) perkembangan sumber daya lahan berdasarkan waktu telah membawa perubahan terhadap kelembagaan sumber daya lahan dengan adanya kegiatan fragmentasi lahan, alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian, peningkatan nilai lahan, terjadinya polarisasi ataupun praktek-praktek *absentee*, (3) adanya berbagai kegiatan pembangunan menjadikan sumber daya lahan sebagai *asset* yang cukup penting, sehingga terjadi persaingan penggunaan yang cukup meningkat sesuai dengan kepentingan antar aktivitas maupun antar sektoral, (4) sebagai stabilisator bagi produksi pertanian, sumber daya lahan dihadapkan pada persoalan yang cukup berat baik saat ini dan juga di masa yang akan datang terutama dengan meningkatnya degradasi lahan pertanian, penyusutan lahan produktif yang digantikan dengan lahan marjinal, sementara kebutuhan akan swasembada pangan tetap harus dipertahankan, (5) walaupun secara yuridis permasalahan pertanahan telah diatur dalam UUPA sejak September 1960; Keppres No.53/1989 ataupun Keppres No.33/1990, persoalan mengenai lahan tetap meningkat. Untuk itu kebijaksanaan dari gubernur sebagai pejabat yang berwenang dalam pemberian izin penggunaan lahan sesuai dengan keputusan Permendagri No.15 Tahun 1975 sangat diharapkan sekaligus mampu menselaraskan perbedaan kepentingan antara pusat dengan daerah, penguasa dengan rakyat, sektor pertanian dengan nonpertanian, ataupun kepentingan individu/golongan dengan masyarakat luas terhadap kebutuhan sumber daya lahan.

**Kata kunci :** sumber daya lahan, perkembangan waktu, kepentingan antar sektor, pembangunan pertanian

---

1) Staf Peneliti Pada Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Litbang Pertanian, Bogor.

## PENDAHULUAN

Lahan merupakan sumber daya alam yang strategis bagi pembangunan. Hampir semua sektor pembangunan fisik memerlukan lahan, seperti sektor pertanian, kehutanan, perumahan, industri, pertambangan dan transportasi. Akhir-akhir ini sejalan dengan meningkatnya aktivitas pembangunan dan pertumbuhan penduduk, kebutuhan lahan dirasakan meningkat pesat, sementara ketersediaan lahan pada dasarnya tidak berubah. Walaupun kriteria kebutuhan lahan untuk setiap sektor berbeda, namun sering terjadi benturan kepentingan dan alih fungsi lahan.

Berbagai kepentingan dalam pemakaian lahan, bukan merupakan hal yang baru bagi sektor pertanian, mengingat hampir sebagian besar lahan yang ada merupakan bagian dari kegiatan sektor pertanian. Permasalahan lahan pada sektor pertanian juga bukan merupakan masalah baru, seperti meningkatnya rumah tangga petani yang tidak mempunyai lahan (tunakisma), bertambahnya petani gurem, semakin meningkatnya petani berdasi, dan masalah alih fungsi lahan pertanian. Semua ini perlu mendapatkan perhatian yang cukup serius, terutama berkaitan erat dengan stabilitas produksi dan swasembada pangan, khususnya beras.

Kasus alih fungsi lahan yang sering muncul kepermukaan dan bahkan selalu menimbulkan polemik dan masalah sosial yang berkepanjangan perlu dicegah sehingga swasembada pangan (beras) dapat dipertahankan. Gambaran lain adalah juga banyaknya kasus yang akhir-akhir ini sering dibicarakan, seperti adanya alih fungsi lahan pertanian menjadi padang golf, hotel-hotel mewah atau tempat-tempat peristirahatan serta tempat pariwisata lainnya. Secara umum perkembangan perusahaan dan penggunaan sumber daya lahan senantiasa akan terus berubah, baik mengikuti perkembangan kebutuhan maupun dalam memenuhi berbagai kepentingan akan sumber daya tersebut, sehingga permasalahan tentang sumber daya lahan senantiasa akan semakin kompleks.

Tulisan ini bertujuan untuk memberikan gambaran dan informasi tentang perkembangan pemanfaatan sumber daya lahan, dilihat dari berbagai sudut kepentingan penggunaan, beberapa aspek permasalahannya, dan mengemukakan beberapa pandangan penanganannya di masa yang akan datang. Secara lebih spesifik tujuan dari tulisan ini adalah mengungkap beberapa hal yaitu: (1) Persepsi dan konsepsi terhadap sumber daya lahan, (2) Sumber daya lahan dalam dimensi waktu (fragmentasi, konversi serta polarisasi), (3) Sumber daya lahan berdasarkan

kepentingannya (sarana dan prasarana/infrastruktur, industri, perumahan dan sebagainya), (4) Sumber daya lahan sebagai stabilisator produksi pertanian, dan (5) Beberapa pandangan dan saran terhadap implikasi kebijaksanaan dalam mengatasi permasalahan yang berkaitan dengan pemanfaatan lahan/tanah.

## PERSEPSI DAN KONSEPSI TERHADAP SUMBER DAYA LAHAN

Persepsi para ahli dalam masyarakat luas terhadap sumber daya lahan, semakin berkembang sesuai dengan sudut pandang masing-masing pihak. Seperti misalnya Sandy (1991) memberi pandangan bahwa tanah sebagai sumber daya alam mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam kehidupan. Pentingnya kedudukan tanah dalam kehidupan, tidak saja dari segi fisiknya, namun juga dari segi politik maupun ekonomi, sehingga nilai tanah terus berkembang dari nilai politik menjadi nilai sosial dan kemudian menjadi nilai ekonomi.

Menurut Nasoetion (1991), tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang penting, bukan saja karena fungsinya sebagai faktor produksi, tetapi juga karena implikasi fungsi sosial budaya dan politiknya. Sebagai contoh, adanya pemilikan dan penguasaan tanah sangat mempengaruhi status sosial seseorang dalam tatanan masyarakat. Seseorang yang tidak "bertanah" seringkali kehilangan berbagai *social privileges*, terutama dalam masyarakat desa. Oleh karena itu beberapa ahli telah mengajukan hipotesis bahwa untuk wilayah pedesaan, distribusi pemilikan lahan dan penguasaan lahan berkorelasi sangat kuat dengan distribusi kekuasaan.

Berkaitan dengan fungsi sosial hak atas tanah di atas, Wiradi (1996) mengemukakan bahwa sebelum pertanian berkembang seperti sekarang ini, hubungan manusia dengan tanah sudah dipandang sebagai bersifat *religi-magis*. Ini adalah satu nilai yang menganggap bahwa tanah mengandung unsur sakral dan mistis bagi pemilik atau penguasanya, sehingga pemilik atau pengguna wajib merawatnya dengan baik sebagai pusaka keramat. Bila mematahinya akan sejahtera tetapi sebaliknya bila melanggar akan mendapatkan malapetaka.

Tanah dalam arti yang lebih luas di sektor pertanian, merupakan salah satu faktor produksi serta merupakan pabriknya hasil-hasil pertanian, dengan kata lain merupakan tempat di mana produksi berjalan dan dari mana produksi keluar (Mubyarto, 1985). Selanjutnya dijelaskan bahwa dalam pertanian, terutama

di Indonesia, faktor produksi tanah mempunyai kedudukan paling penting, terbukti dari besarnya balas jasa yang diterima oleh tanah dibandingkan faktor-faktor produksi lainnya. Bahwa tanah merupakan salah satu faktor produksi seperti halnya modal dan tenaga kerja, dapat pula dibuktikan dari tinggi rendahnya balas jasa yang sesuai dengan permintaan dan penawaran tanah itu dalam masyarakat dan daerah tertentu.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, Husein (1995) menjelaskan bahwa bagi sebagian besar petani, tanah dianggap sebagai sumber pendapatan utama. Oleh karenanya tanah yang dikuasailah yang paling menentukan tingkat pendapatan yang diperoleh dari kegiatan usaha tani, bahkan dalam beberapa hal kepenguasaan tanah seseorang petani biasanya sejajar dengan tingkat kecukupan keluarganya. Oleh karena itu tidaklah berlebihan jika tanah sebagai *asset*, sekarang telah banyak berubah sifatnya menjadi barang modal yang sangat utama. Sekalipun hanya memilikinya, tanah akan menjadi sumber pendapatan yang sangat menguntungkan. Karena begitu pentingnya, maka tanah pertanian bagi sebagian besar petani sangat diharapkan menjadi sandaran hidup.

Di sisi lain Husein (1995) mengemukakan bahwa, adanya fungsi tanah sebagai landasan kekuasaan bagi para politisi ataupun "petani elite", meskipun dalam perkembangannya kurang mampu memancarkan ataupun berhubungan langsung dengan kekuasaan yang dipegang pemilikinya. Namun demikian, sebagai landasan kekuasaan, tanah akan dipertahankan sekuat tenaganya.

Dilihat dari persepsi dan konsepsi tentang sumber daya lahan di atas, jelas terlihat bahwa terdapat hubungan yang erat antara pemilik dengan lahannya pada berbagai status. Ikatan batin antara pemilik dan lahan semacam itu, sulit untuk dinalar bagi pihak yang belum memahaminya. Lebih jauh Witjaksono (1996), menjelaskan bahwa bagi petani yang hanya menggantungkan kehidupannya pada usaha tani akan sulit dipisahkan dari lahan pertanian yang dikuasainya dan tidak berani menanggung resiko atas ketidakpastian penghidupannya sesudah lahan pertaniannya dilepaskan kepada orang lain. Ilustrasi tersebut memberikan arti bahwa lahan pertanian yang memiliki fungsi sosial ini, tidak mudah tergantikan dengan imbalan ganti rugi berupa uang, meskipun jumlahnya memadai, karena terlepasnya lahan dari tangan mereka merupakan ancaman bagi kedudukan dan kehormatan yang sudah lama mendapat pengakuan dari masyarakat.

Ditinjau dari titik pandang yang berbeda, Nasoetion dan Winoto (1996) mengemukakan bahwa tanah mempunyai beberapa makna, antara lain: (1) tanah sebagai produk alam berupa bahan hancur dari pelapukan batuan yang dapat dijadikan tempat pondasi dan bahan bangunan, (2) tanah adalah produk alam sebagai media tumbuh bagi tumbuh-tumbuhan yang mempunyai dua fungsi utama, sebagai sumber unsur hara dan sebagai matrik untuk pemenuhan kebutuhan tumbuhan, (3) tanah sebagai ruang yang dinyatakan dalam luasan tertentu dan nilai tanah sebagai ruang sangat ditentukan oleh komponen-komponen yang terdapat pada bagian tanah.

Berdasarkan hakekatnya, tanah atau lahan itu sendiri mempunyai beberapa jenis "rente". Nasoetion (1991) mengungkapkan bahwa secara teoritis dikenal 5 jenis *rent* lahan, yaitu *Rent Ricardian*, *Rent Lokasi*, *Rent Lingkungan*, *Rent Sosial* dan *Rent Politik*. Dalam kondisi pasar lahan sempurna, harga lahan haruslah mencakup lima jenis *rent* tersebut. Bahasan tentang adanya sifat dan kemampuan lahan yang berbeda satu sama lain (*heterogenous*) menurut nilai kualitas instrinsiknya serta berdasarkan keunggulan produktivitasnya juga dikemukakan oleh Anwar (1994).

## SUMBER DAYA LAHAN DALAM DIMENSI WAKTU

Diperkirakan dengan adanya perkembangan waktu, maka juga terjadi perubahan terhadap pemanfaatan sumber daya lahan. Perkembangan pemanfaatan yang terkait dengan permasalahan lahan pertanian di pedesaan di antaranya : terjadinya fragmentasi lahan, alih fungsi lahan (konversi lahan), perubahan luas lahan pertanian, terjadinya peningkatan nilai dan harga tanah, serta konsentrasi pemilikan ataupun polarisasi penguasaan lahan.

Witjaksono (1996) berpendapat bahwa sistem pewarisan lahan dapat menyebabkan pemecahan lahan (*land division*). Penerapan sistem waris seperti ini menimbulkan rata-rata pemilikan lahan yang semakin sempit dan pada akhirnya melahirkan petani gurem atau petani berlahan sempit. Lebih lanjut dijelaskan bahwa lahan yang sempit di samping pengelolaannya kurang efisien juga hanya memberikan sedikit kontribusi bagi pendapatan petani pemilikinya. Kondisi seperti ini mendorong untuk mencari pekerjaan lain di luar sektor pertanian dengan modal dari hasil penjualan lahan pertaniannya. Dalam makalahnya, Witjaksono (1996) juga menyinggung bahwa lembaga perkawinan dapat pula menimbulkan fragmentasi lahan akibat

penggabungan harta yang terpecah dari dua keluarga, sehingga kurang efisien dan merupakan stimulan bagi pemilikinya untuk menjual lahan garapannya.

Berkaitan dengan perjalanan waktu dan perubahan penggunaan lahan tersebut, Hartoyo (1996) lebih melihat pada posisi sektor pertanian dalam kegiatan pembangunan secara keseluruhan, di mana sumbangan sektor pertanian terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) Nasional dari tahun ke tahun terus menurun. Jika pada Pelita I sumbangan sektor pertanian terhadap PDB sebesar 51 persen, maka akhir Pelita V sumbangan tersebut turun menjadi 19,2 persen. Menurut pengamatannya kejadian yang sama juga terjadi pada sub sektor tanaman pangan terhadap sumbangan PDB pertanian di mana pada Pelita I sebesar 67,9 persen menurun jadi 60,9 persen pada akhir Pelita V (Darmodjati, 1995 dalam Hartoyo, 1996). Walaupun sumbangan sektor pertanian terhadap PDB menurun drastis, namun tingkat penyerapan tenaga kerja di sektor pertanian melebihi pertumbuhan PDB-nya. Dilihat dari segi ketenagakerjaan, hingga tahun 1993 saja penyerapannya mencapai 53,7 persen (Munandar, 1996).

Berdasarkan perubahan waktu, juga telah terjadi alih fungsi lahan (konversi) dengan berbagai permasalahan dan akibat yang ditimbulkannya. Masalah alih fungsi ini telah menggugah banyak perhatian dari beberapa kalangan dan para ahli, intelektual, pejabat serta pemerhati masalah-masalah dalam perkembangan pemanfaatan lahan, terutama berkaitan dengan perkembangan sektor pertanian. Hermanto (1996) dalam makalahnya mengemukakan tentang besaran lahan pertanian yang dialihfungsikan, faktor-faktor yang mempengaruhinya, dampak alih fungsi lahan serta saran kebijakannya. Dalam konsepnya, Nasoetion dan Winoto (1996) melihat bahwa alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian bukanlah semata-mata fenomena fisik berkurangnya luasan lahan pertanian, melainkan suatu fenomena dinamik yang menyangkut aspek-aspek kehidupan masyarakat. Sumaryanto dkk. (1996) juga menjelaskan bahwa konversi lahan sawah tidak hanya berakibat berkurangnya lahan sawah sehingga luas panen menyusut, tetapi juga mempengaruhi aspek teknologi usaha tani serta kelembagaan yang terkait. Konversi lahan juga pada hakekatnya tidak hanya menyangkut hilangnya peluang produksi padi, tetapi juga menyangkut substansi permasalahan kesempatan usaha dan berusaha, pendapatan petani dan keadilan sosial. Hal seperti itu juga dikemukakan oleh Pakpahan dan Pasandaran (1990) bahwa permasalahan tersebut

tidak hanya mencakup teknik dan produksi, tetapi bersifat lebih luas ke permasalahan politik, hukum dan lingkungan. Kondisi seperti ini, menggambarkan bahwa arah perubahannya secara langsung atau tidak langsung akan mempengaruhi kesejahteraan masyarakat, ekonomi wilayah dan nasional, serta tata ruang wilayah pertanian (Nasoetion dan Winoto, 1996). Ditegaskan oleh Nasoetion dan Winoto (1996) bahwa di dalam konteks pengembangan sumber daya, alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian merupakan proses yang tidak dapat dipulihkan kembali. Implementasinya bahwa alih guna lahan akan dibarengi dengan perubahan-perubahan orientasi ekonomi, sosial, budaya dan politik masyarakat yang juga bersifat tidak dapat dipulihkan kembali. Dengan demikian alih fungsi lahan pertanian juga akan berdampak terhadap pergeseran kondisi ekonomi petani, serta terhadap prioritas-prioritas pembangunan pertanian wilayah dan nasional.

Adanya kegiatan konversi lahan baik di sektor pertanian maupun di luar sektor pertanian dan sekaligus berkaitan dengan waktu terjadinya, dapat diketahui dari berbagai informasi media masa. Di sektor irigasi, Dirjen Irigasi Departemen Pekerjaan Umum (PU) menjelaskan bahwa setiap tahun sekitar 30.000 Ha sawah beririgasi di Indonesia telah beralih fungsi menjadi kawasan industri atau pemukiman (Kompas, 23 Juni 1993). Dalam waktu enam tahun terakhir ini, Bekasi telah kehilangan sampai 7.000 Ha sawah produktif karena beralih fungsi menjadi lahan pertanian dan industri (Kompas, 16 Juni 1993). Di kawasan Botabek dan Kabupaten Serang paling sedikit 220.736 Ha lahan sawah telah berubah fungsi. Secara keseluruhan, perubahan fungsi lahan di Jawa Barat terus meningkat dari 22.359 Ha (Pelita I) menjadi 74.461 Ha (Pelita V) (Suara Karya, 3-4 Agustus 1996). Informasi lain menyebutkan bahwa, konversi lahan di Jawa sudah mencapai 1 juta Ha per tahun (Warta Ekonomi, 11 November 1996). Harian Pikiran Rakyat (3 Oktober 1995) mencatat bahwa selama enam tahun terakhir (1989-1994), alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian di propinsi Jabar mencapai 40.000 Ha. Kompas (13 April 1995) mengemukakan bahwa berdasarkan data dari berbagai sumber, selama tiga Pelita (1969 - 1985) telah terjadi alih fungsi lahan sawah seluas sekitar 0,3 juta Ha yang sebagian besar terjadi di Jawa. Perubahan konversi lahan sawah berdasarkan beberapa hasil penelitian dapat dilihat pada Tabel 1 dan 2.

Perkembangan waktu juga telah memunculkan sistem pemilikan lahan yang terkonsentrasi pada

perorangan di atas batas-batas ketentuan kepemilikan. Polarisasi lahan seperti itu, terutama terjadi pada daerah-daerah yang cukup strategis berdasarkan nilai jual yang sudah diperkirakan akan meningkat selama jangka waktu tertentu. Dengan pembelian secara spekulasi seperti itu, diharapkan pada beberapa tahun kemudian nilai jual dari lahan yang dimiliki/dibeli sekarang bisa mendapatkan keuntungan yang cukup besar.

Selain polarisasi, perkembangan waktu juga diperkirakan telah menumbuhkan banyaknya lahan (tanah) absente, di mana lahan di pedesaan, sebagian besar pemilikannya berada pada orang perkotaan yang tidak secara langsung mengusahakannya dengan intensif (aktif). Menurut Husein (1995), jalan keluar pengusahaan tanahnya adalah melalui sistem hubungan kerja yang melibatkan banyak orang dan kurang efisien, serta dari praktek pertanian cenderung bersifat mengisap, tidak efisien dan bersifat eksploitatif, sementara jumlah petani (rakyat) yang membutuhkan lahan garapan masih cukup banyak.

Lebih lanjut, Husein (1995) menjelaskan bahwa bagi pemilik tanah absente yang berdomisili di perkotaan, jelas tidak jadi masalah tanah-tanah tersebut dibiarkan terlantar karena telah mempunyai beberapa mata pencaharian lain yang lebih layak. Rahman (1997) mengemukakan bahwa komunitas yang berstruktur longgar mempunyai kesempatan yang baik untuk

bergerak menuju polarisasi. Sebaliknya komunitas yang berstruktur ketat, memiliki peluang untuk bergerak ke arah stratifikasi. Hasil penelitiannya juga membuktikan hipotesis dari Hayami dan Kikuchi bahwa masuknya ekonomi pasar perkotaan dan teknologi dapat memperkuat kecenderungan ke arah polarisasi.

### SUMBER DAYA LAHAN DALAM SUDUT KEPENTINGAN

Dalam masa pembangunan yang pesat saat ini, kebutuhan akan sumber daya lahan menunjukkan persaingan penggunaan yang cukup meningkat. Adanya fenomena pertumbuhan penduduk, prioritas pembangunan pada sektor industri, pembangunan sarana dan prasarana serta kepentingan peningkatan pendapatan daerah setempat, menuntut persaingan untuk mendapatkan lahan sesuai dengan kebutuhannya.

Asyik (1996) mengatakan, bahwa adanya persaingan kebutuhan tanah pada dasarnya disebabkan oleh permintaannya yang terus meningkat, sebagai konsekuensi dari laju pertumbuhan penduduk beserta kegiatannya. Kebutuhan tersebut merupakan jawaban logis dari keberhasilan pembangunan yang selalu menuntut perbaikan mutu dan standar kehidupan kearah yang lebih sempurna. Hal serupa juga dikemukakan oleh Nasoetion dan Winoto (1996), bahwa di Jawa, konflik penggunaan dan pemanfaatan lahan lebih intensif

Tabel 1. Estimasi Luas Lahan Sawah yang Beralih Fungsi Menurut Beberapa Hasil Penelitian

| Referensi                       | Jenis lahan   | Cakupan wilayah | Konversi Ha/tahun | Keterangan |
|---------------------------------|---------------|-----------------|-------------------|------------|
| Delf Hydraulics, et al. 1989    | Sawah         | Jawa Barat      | 4.000             | 1985-2000  |
| BCEOM, 1988                     | Sawah irigasi | Jawa dan Bali   | 13.400            | 1981-1985  |
| JICA, 1989                      | Sawah irigasi | Jawa            | 20.000            |            |
| Delf Hydraulics, et al. 1991B   | Sawah irigasi | Jawa            | 22.500            | 1990-2000  |
| World Bank, 1988                | Sawah         | Jawa            | 20.000            |            |
| World Bank, 1989                | Sawah irigasi | Indonesia       | 8.000             |            |
| IWRD                            | Sawah irigasi | Indonesia       | 18.000            | 1968-1988  |
| Delf Hydraulics, et al. 1991B   | Sawah irigasi | Indonesia       | 25.900            | 1990-2000  |
| Pertanian (Kompas, 5 Juli 1991) | Sawah irigasi | Indonesia       | 35.000            | s/d 1986   |
| World Bank, 1991                | Sawah         | Indonesia       | 40.000            | 1990-1995  |
| Departemen PU                   | Sawah irigasi | Indonesia       | 52.000            |            |
| BCEOM, 1988                     | Tadah hujan   | Jawa dan Bali   | 5.700             | 1981-1985  |
| Delf Hydraulics, et al. 1989    | Tadah hujan   | Jawa            | 8.200             | 1990-2000  |
|                                 |               | Indonesia       | 12.000            |            |
| Sumaryanto, et al. 1995         | Sawah         | Jawa            | 22.637            | 1981-1993  |
| Nasoetion dan Winoto            | Sawah irigasi | Jawa dan Bali   | 27.633            | 1981-1986  |

Sumber: Workshop Autonomous Developments in Rice, 16-17 September 1991 dalam Sumaryanto dkk. (1996).

Tabel 2. Estimasi Luas Lahan Sawah yang Terkonversi di Pulau Jawa

| Propinsi      | Referensi waktu              | Luas kumulatif (Ha) | Luas konversi rata-rata (Ha/tahun) |
|---------------|------------------------------|---------------------|------------------------------------|
| Jawa Barat    | 1987 - 1991                  | 37.033              | 7406,6                             |
| Jawa Tengah   | 1981 - 1986                  | 40.327              | 6721,2                             |
| DI Yogyakarta | Pelita III - V <sup>*)</sup> | 2.9105              | 223,8                              |
| Jawa Timur    | 1987-1993                    | 7.996               | 8285,1                             |
| <b>Jawa</b>   |                              |                     | <b>22636,7</b>                     |

Sumber: Dinas Pertanian Tanaman Pangan masing-masing Propinsi dalam Sumaryanto dkk. (1996)

Keterangan : \*) Pelita V sampai 1990.

dibanding pulau-pulau lain oleh karena peluang perluasan lahan-lahan pertanian sudah sangat terbatas, sementara tuntutan kebutuhan lahan untuk pengembangan sektor-sektor industri dan jasa semakin meningkat dan tidak mungkin terhindarkan sejalan dengan pertumbuhan ekonomi wilayah.

Pertumbuhan penduduk yang terus meningkat, serta akses perekonomian yang terpusat pada satu wilayah, merupakan pendorong percepatan kepadatan penduduk pada suatu wilayah yang menuntut pemenuhan pemukiman, sarana dan prasarana bagi aksesibilitas sosial serta infrastruktur ikutan lainnya. Kondisi seperti ini dapat dilihat di Jabotabek dan beberapa kota lainnya di Indonesia, di mana peruntukan lahan bukan hanya bagi sektor pertanian, tetapi telah berkembang terhadap beberapa kepentingan berikutnya, terutama bagi para pengembang, industriawan, serta daerah yang bersangkutan.

Sejalan dengan pernyataan di atas, Hartoyo (1996) mensinyalir bahwa dengan makin tingginya jumlah penduduk dan makin pesatnya pembangunan industri, perdagangan, bangunan dan lainnya maka makin luas pula tanah yang diperlukan, baik untuk

perumahan maupun untuk pembangunan industri dan lainnya. Semakin terbatasnya lahan yang tersedia, terutama di Pulau Jawa, menyebabkan terjadinya perubahan penggunaan tanah, yaitu dari penggunaan untuk pertanian menjadi non-pertanian. Pada umumnya perubahan penggunaan lahan tersebut terjadi dengan pesat di daerah-daerah yang dekat dengan pusat-pusat pertumbuhan.

Lukito (1996) menjelaskan pula bahwa dalam upaya mempergunakan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sudah pasti kebutuhan akan tanah terus menerus meningkat, baik karena peningkatan penduduk, atau karena keinginan untuk lebih meningkatkan kemakmuran rakyat. Untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia saja, seperti kebutuhan pangan, sandang dan papan yang layak, sehat, aman, serasi dan teratur, semuanya membutuhkan lahan. Menurut data yang diberikan, dijelaskan bahwa gejala persaingan kebutuhan terhadap lahan semakin terlihat di beberapa wilayah yang pesat perkembangannya, seperti Jabotabek. Terkonsentrasinya kegiatan ekonomi di DKI Jakarta, berdampak luas terhadap daerah sekitarnya. Urbanisasi yang diakibatkannya, telah meningkatkan permintaan akan perumahan. Peningkatan kebutuhan pemukiman dan kawasan industri secara langsung telah mengakibatkan merosotnya luasan lahan pertanian di wilayah ini.

Untuk tahun 1994-1995 saja, menurut data (dari berbagai sumber), terdapat 418 pengembang yang sedang mengembangkan perumahan dan pemukiman dengan luas hampir mencapai 1,3 juta Ha, seperti terlihat pada Tabel 3 berikut.

Tabel 3 menunjukkan bahwa dalam satu tahun kebutuhan lahan untuk kepentingan satu kegiatan saja, daerah Jakarta harus menyediakan 934 ribu Ha lahan.

Tabel 3. Jumlah Pengembang dan Luas Lahan di Daerah Jabotabek, 1994-1995<sup>\*)</sup>

| Kawasan      | Jumlah pengembang | Luas areal (Ha) |                   |                     | Jumlah              |
|--------------|-------------------|-----------------|-------------------|---------------------|---------------------|
|              |                   | 0-15            | 15-200            | < 200               |                     |
| Jakarta      | 114               | 215,55          | 3.948,33          | 930.074,00          | 934.237,88          |
| Bogor        | 112               | 173,79          | 5.143,30          | 314.911,51          | 320.228,60          |
| Tangerang    | 97                | 222,10          | 3.154,11          | 31.665,46           | 35.041,67           |
| Bekasi       | 95                | 301,75          | 3.466,70          | 11.425,04           | 15.193,49           |
| <b>Total</b> | <b>418</b>        | <b>913,20</b>   | <b>15.7121,45</b> | <b>1.288.076,00</b> | <b>1.304.701,65</b> |

Sumber: Lukito, 1996

Keterangan : \*) Data sementara, diolah dari berbagai sumber dan dihitung berdasarkan luasan ijin lokasi yang diperoleh sebelum dan sesudah kebijakan Paket Oktober 1993.

Begitu pula untuk daerah Jabotabek lainnya, seperti Bogor, Tangerang maupun Bekasi masing-masing menyita lahan 320 ribu Ha, 35 ribu Ha dan 15 ribu Ha. Sementara itu kebutuhan akan sarana dan prasarana pemukiman dan kelengkapan lainnya tidak hanya terjadi di Jabotabek saja. Pengembangan perumahan, baik yang berskala *real estate* ataupun jenis Perumnas terjadi di mana-mana sejalan dengan laju pembangunan yang berlangsung di berbagai wilayah yang setiap tahun terus bertambah. Jadi dapat dimaklumi kedudukan tanah/lahan saat ini dan di masa depan memegang peranan yang semakin penting.

Dilihat dari peningkatan pendapatan daerah melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD) serta adanya perubahan pembangunan fisik daerah ke arah yang lebih berkembang, menunjukkan bahwa pemerintah daerah secara tidak langsung berkepentingan dengan percepatan pembangunan daerahnya melalui kegiatan industri, infrastruktur, pusat-pusat perbelanjaan, agroindustri, serta kegiatan lainnya. Salah satu strategi untuk mengimplementasikan keinginan tersebut, tidak jarang promosi tentang ketersediaan sumber daya lahan/tanah menjadi bagian terdepan untuk ditawarkan beserta infrastruktur lainnya yang terkait, agar para investor tertarik untuk menanamkan modalnya di wilayah tersebut. Tidak jarang beberapa daerah yang berhasil menarik investor ke wilayahnya berkembang sangat cepat, serta pada akhirnya menjadi daerah tujuan kaum urban untuk memperoleh pekerjaan dan sekaligus menetap pada wilayah tersebut ataupun di wilayah sekitarnya yang lebih dekat dengan lokasi mata pencahariannya. Ilustrasi di atas tidak saja terjadi di wilayah yang beragroekosistem lahan kering dan sawah, namun juga pada beberapa wilayah di pesisir pantai atau pegunungan sekalipun. Maka tidak aneh jika para nelayan kecil harus kehilangan pantainya sebagai tempat mendaratkan ikan, karena telah dikapling oleh hotel-hotel berbintang yang memerlukan pantai sebagai sarana kelengkapan komersialnya. Sementara itu, orang-orang yang tinggal di daerah bergunung pun harus berhadapan dengan pembangunan vila-vila mewah dalam mengusahakan lahannya sebagai sumber kehidupan keluarganya.

Menggaris bawahi uraian tentang persaingan kebutuhan tanah dari uraian di atas, Asyik (1996) mengemukakan bahwa persaingan kebutuhan tanah yang disebabkan oleh permintaannya yang terus meningkat sebagai konsekuensi dari laju pertumbuhan penduduk beserta kegiatan ikutannya, merupakan jawaban logis dari keberhasilan pembangunan yang

selalu menuntut perbaikan mutu dan standar kehidupan kearah yang lebih sempurna. Di sisi lain, ketersediaan dan potensi sumber daya lahan terbatas dan sebagian besar telah dikuasai oleh orang per orang atau badan hukum dalam bentuk berbagai hubungan hukum atas tanah.

Adanya tingkat persaingan di atas, menurut Asyik (1996) akan berdampak terhadap kinerja (*performance*) pemanfaatan tanah, seperti: (1) alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan nonpertanian, (2) menurunnya daya tampung dan daya dukung wilayah, (3) benturan kepentingan/pemenuhan permintaan akan tanah antar aktivitas, (4) pembangunan perekonomian yang bersifat sporadis, (5) timbulnya pola perumahan dan pemukiman yang cenderung memanfaatkan lokasi di pinggiran kota dengan pertimbangan harga tanah yang relatif lebih murah serta aksesibilitas yang lebih cepat dan lengkap terhadap kota, (6) timbulnya gejolak harga tanah, serta (7) kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa mekanisme perolehan tanah pada saat ini sangat bergantung pada mekanisme persaingan pasar. Dengan demikian, aspek ekonomi tanah dirasakan semakin menonjol dan bahkan dapat dimanfaatkan sebagai "komoditas dagang" strategis dalam pengembangan dunia usaha.

Kustiawan (1997) menyatakan, dalam konteks ekonomi lahan yang menempatkan sumber daya lahan sebagai faktor produksi serta di antara jenis lahan yang merupakan faktor produksi tersebut juga memiliki karakterisasi tertentu, maka secara alamiah akan terjadi persaingan dalam penggunaan lahan untuk berbagai aktivitas. Dalam kondisi inilah akan terjadi perubahan dalam penggunaan lahan yang mengarah pada aktivitas yang mempunyai *land rent* yang paling tinggi. Adanya interaksi antara permintaan dan penawaran lahan ini akan menghasilkan pola penggunaan lahan yang mengarah pada aktivitas paling menguntungkan.

Oleh karena itu, selain masalah yang bersifat global dalam proses pembangunan negara-negara Asia, muncul masalah yang berkaitan dengan penggunaan lahan, yaitu terjadinya perluasan kawasan perkotaan, berkurangnya lahan pertanian subur, dan lahan sebagai obyek spekulasi yang penggunaannya disalahgunakan (Kitamura dan Kobayashi dalam Kustiawan, 1997).

Ilustrasi dari kepentingan lahan terhadap peruntukannya terutama berdasarkan *rent* yang ada pada suatu karakteristik lahan, dapat dilihat pada Tabel 4.

Witjaksono (1996) memberikan gambaran bahwa dengan masuknya proyek pembangunan di

Tabel 4. Rasio *Land Rent* yang Diperoleh dengan Mengusahakan Lahan Untuk Sawah dan Untuk Penggunaan Lain

| Tipe Perbandingan Penggunaan Lahan | Rasio <i>Land Rent</i> | Sumber Pustaka |
|------------------------------------|------------------------|----------------|
| Sawah - Industri                   | 1 : 500                | Iriadi (1990)  |
| Sawah - Perumahan                  | 1 : 622                | Riyani (1992)  |
| Sawah - Pariwisata                 | 1 : 14                 | Kartika (1991) |
| Sawah - Hutan produksi             | 1 : 2,6                | Lubis (1991)   |

Sumber : Nasoetion dan Winoto (1996).

wilayah pedesaan, sering disambut dengan munculnya keresahan sosial karena masyarakat sudah memperkirakan akan terjadinya pemindahan hak milik (penguasaan) lahan mereka kepada pihak lain yang bukan atas kehendak mereka sendiri. Dalam hal ini biasanya masyarakat diminta kesadarannya supaya bersedia merelakan sebagian atau seluruh lahan yang dikuasainya untuk digunakan pihak pelaksana proyek demi kepentingan pembangunan. Siapa yang tidak bersedia menyerahkan lahannya, berarti akan menghambat jalannya pembangunan. Asumsi seperti ini merupakan awal terjadinya ketidakseimbangan dalam transaksi pembebasan tanah, karena pihak pemilik tanah mempunyai posisi tawar-menawar yang "dilemahkan" dalam menghadapi pihak pelaksana proyek.

Adanya kepentingan sepihak terhadap tanah, menunjukkan dominansi pengambilan keputusan yang bersifat otoriter terutama dalam penentuan penyediaan tanah mulai dari luasan, letak, sampai dengan bentuk dan besarnya ganti rugi atas tanah. Dengan beralihnya fungsi lahan pertanian menjadi "bangunan baru" akan menimbulkan efek pengganda, di antaranya dengan meningkatnya harga tanah di sekitar "bangunan baru" tersebut. Penduduk setempat yang sudah tidak memiliki sisa tanah akan tergusur ke daerah lain melalui urbanisasi atau menjadi kelompok marginal dalam masyarakat. Sebaliknya penduduk pendatang dari perkotaan yang mempunyai uang lebih banyak, menggeser posisi penduduk marginal ke posisi yang semakin rendah dan terjepit, sehingga tercipta kesenjangan sosial yang semakin melebar. Menurut pandangan Witjaksono (1996), munculnya bangunan fisik di tengah-tengah hamparan lahan pertanian, dapat menyebabkan terjadinya pemecahan lahan dan fragmentasi lahan pertanian.

Hasil penelitian Pramono dkk. (1996), menggambarkan bahwa perubahan harga tanah di Bekasi diakibatkan oleh semakin meningkatnya permintaan akan tanah tersebut. Dijelaskan bahwa harga sawah sebelum tahun 1989 belum mencapai Rp.1000 per meter persegi. Namun dibukanya kawasan industri

sekitar tahun 1990, harga tanah sawah menjadi Rp.5000 per meter persegi, dan pada akhirnya (Oktober 1995) mencapai Rp.20.000 per meter persegi, bahkan di beberapa tempat di Bekasi ada yang mencapai Rp.100.000 per meter persegi. Sebagai akibat meningkatnya harga tanah di Bekasi, maka harga tanah di daerah pedesaan sekitarnya juga ikut naik.

## SUMBER DAYA LAHAN SEBAGAI STABILISATOR PRODUKSI PERTANIAN

Masalah penyediaan pangan nasional, terutama beras tetap merupakan hal yang memerlukan perhatian serius pada dekade yang akan datang. Meskipun Indonesia telah mencapai swasembada beras pada tahun 1984, namun upaya untuk mempertahankannya bukan merupakan hal yang mudah. Hal ini karena faktor yang turut menentukan ketersediaan pangan, antara lain luas lahan dan jumlah petani, tingkat konsumsi beras sebagai akibat perubahan jumlah penduduk, tingkat pendapatan, serta teknologi yang dipakai selalu mengalami perubahan (Suprpto, 1996).

Hilangnya peluang memproduksi hasil pertanian khususnya di lahan sawah akibat adanya konversi lahan menurut Sumaryanto dkk. (1996); dan Pakpahan dan Pasandaran (1990), besarnya berbanding lurus dan memiliki keterkaitan yang sangat erat. Fenomena ini sekaligus memberikan kerugian yang luas. Beberapa kerugian yang dimaksud, meliputi penurunan produksi pertanian dan nilai tambahnya, pendapatan usaha tani, kesempatan kerja pada usaha tani serta pendapatan dan kesempatan kerja pada kegiatan ekonomi yang tercipta secara langsung maupun tidak langsung dari kaitan ke depan maupun ke belakang.

Dengan melihat kaitan tersebut, maka upaya untuk mempertahankan serta untuk memenuhi ketersediaan akan pangan dalam hal ini beras merupakan masalah yang cukup penting, terutama bagi lahan-lahan pertanian di Jawa mengingat selama ini Jawa merupakan wilayah yang memiliki infrastruktur dan kelembagaan pertanian yang paling lengkap (Nasoetion dan Winoto, 1996). Penguasaan lahan pertanian menurut Suprpto (1996) mengalami penyusutan selama 10 tahun di mana 935 ribu Ha di antaranya terjadi di Jawa. Atas dasar laju penyusutan lahan hasil penelitian JICA dengan rata-rata penyusutan 22,3 ribu Ha untuk sawah irigasi dan 4,80 ribu Ha untuk non irigasi, maka pada tahun 2003 diperkirakan total lahan pertanian yang diusahakan



untuk tanaman pangan tinggal 9.782 ribu Ha. Soeprapto (1996), mengatakan bahwa pada tahun 2003 diperkirakan produksi beras hanya mencapai sebesar 25.933 juta ton, dan apabila tingkat pertumbuhan penduduk 1,6 persen per tahun, maka kebutuhan konsumsi beras sebesar 28,28 juta ton, sehingga akan terjadi defisit sebesar 2,25 juta ton beras.

Hardjoamidjojo (1994) dalam Sumaryanto (1996), menyatakan bahwa untuk dapat mempertahankan swasembada beras diperlukan tambahan luas lahan sawah sekitar 108 - 114 ribu Ha per tahun. Berkaitan dengan swasembada beras, Nasoetion (1991) memperkirakan bahwa seandainya areal panen menyusut rata-rata sebesar 1,6 persen per tahun dan permintaan terhadap beras meningkat sebesar 2,4 persen per tahun maka peningkatan produktivitas padi sawah untuk mempertahankan keadaan "swasembada" adalah kira-kira 4 persen setahun. IFPRI (1995) dalam Hermanto (1996) menyatakan dalam visinya tentang keadaan pangan, pertanian dan lingkungan hidup pada tahun 2020, menyebutkan bahwa masalah yang akan dihadapi dalam produksi pangan dan pertanian adalah meningkatnya degradasi lahan pertanian dan meningkatnya kekurangan air antar musim dan antar daerah terutama bagi negara yang sedang berkembang. Keadaan demikian, mengisyaratkan bahwa sumber daya lahan dan air yang merupakan sumber daya vital bagi pertanian akan semakin menjadi sumber daya yang semakin langka.

Nasoetion dan Winoto (1996) menyebutkan bahwa terjadinya alih fungsi lahan sawah di sentra produksi padi di Jawa akan memperbesar resiko bagi upaya untuk menjaga kelangsungan swasembada beras. Kemudian tergesernya usaha pertanian ke lahan yang kurang subur dan marginal, baik di Jawa maupun ke luar Jawa, di samping menurunkan produktivitas tanaman padi juga meningkatkan biaya usaha tani padi. Menurut Sendjaya dkk. (1996), ironisnya pengembangan usaha pertanian cenderung beralih dan mengarah pada pendayagunaan sumber daya lahan marginal yang produktivitasnya rendah, sehingga untuk pengusahannya membutuhkan biaya tinggi.

Secara umum, adanya konsepsi serta persepsi tentang lahan/tanah berdasarkan subsektor maupun disesuaikan kebutuhan peruntukannya, telah banyak mempengaruhi kegiatan pertanian terutama subsektor tanaman pangan, khususnya padi. Adanya berbagai pendapat tentang orbitasi, rendahnya rasio sewa ekonomi lahan (*land rent*) sawah untuk penggunaan di luar pertanian, adanya fragmentasi lahan akibat sistem

pewarisan, serta banyak tanah yang berstatus *in absentia* menunjukkan bahwa permasalahan kesinambungan dan stabilitas swasembada pangan (beras) merupakan tantangan berat bagi sektor pertanian pada saat ini ataupun di masa yang akan datang, mengingat kebutuhan lahan sebagai sumber produksi padi semakin kompleks, sementara alternatif yang diupayakan masih memerlukan waktu yang cukup panjang dan biaya yang sangat besar.

Hal lain yang secara langsung dan tidak langsung juga merupakan konsekuensi terhadap sektor pertanian saat ini, adalah menurunnya kontribusi sektor pertanian terhadap PDRB nasional, semakin kecilnya tenaga kerja potensial yang bertahan di sektor pertanian serta sering terjadinya kebijaksanaan pembangunan pertanian yang bersifat parsial dengan subsektor lainnya, sehingga menjadikan perkembangan pembangunan sektor pertanian dihadapkan pada permasalahan yang semakin kompleks, dan memerlukan penanganan yang terencana dan intensif.

#### BEBERAPA PANDANGAN KE ARAH KEBIJAKAN PENANGANAN SUMBER DAYA LAHAN

Secara yuridis, bidang pertanahan di Indonesia ditetapkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sejak tanggal 24 September 1960, di mana dalam pelaksanaannya mempunyai arti ideologis yang amat penting oleh karena undang-undang tersebut merupakan pengaturan langsung dari pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (Harsono, 1991). Dasar-dasar kebijaksanaan pembangunan di bidang pertanahan sebagaimana tercantum dalam undang-undang pokok agraria di antaranya meliputi pengaturan terhadap hak ulayat dan fungsi sosial hak atas tanah, di mana semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial yang berarti bahwa pemanfaatan tanah harus disesuaikan dengan keadaan tanah serta sifat hak atas tanah tersebut, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan, kebahagiaan dan keadilan bagi yang mempunyai hak atas tanah tersebut maupun bagi masyarakat dan negara. Kewajiban pemegang hak tanah di mana setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah, wajib memanfaatkan tanah tersebut serta menciptakan rasa keadilan, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan memberikan perlindungan kepada masyarakat ekonomi lemah.

Penatagunaan tanah dilakukan agar tanah dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi negara dan rakyat dalam bentuk rencana umum dan terinci mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan tanah dalam wilayah RI untuk berbagai keperluan hidup rakyat dan negara, termasuk kewajiban untuk memelihara atau melestarikan sumber daya alam tersebut. Dengan adanya perencanaan tersebut, penggunaan tanah dapat dilakukan secara terkendali dan teratur, sehingga dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi rakyat dan negara.

Lebih lanjut Harsono (1991) mengemukakan bahwa berdasarkan uraian tentang hal-hal tersebut di atas, ruang lingkup serta volume tugas fungsi penanganan bidang pertanahan adalah sangat luas, bersifat lintas sektoral dan meliputi berbagai aspek, yaitu aspek pengaturan tanah, aspek penatagunaan tanah, pengurusan atas hak-hak tanah dan sebagainya. Oleh karena sifatnya yang multi aspek dan bersifat lintas sektoral tersebut, maka penyelenggaraan tugas di bidang pertanahan memerlukan kerjasama, baik yang bersifat multi disiplin dari berbagai bidang keahlian, maupun yang bersifat antar instansi yang mempunyai kewenangan di bidang pertanahan yang diatur dengan undang-undang.

Arah dan kebijaksanaan pembangunan bidang pertanahan yang berkaitan dengan pembangunan pertanian menurut Harsono (1991), meliputi perencanaan tata ruang dan tata guna tanah dengan penataan kembali penggunaan penguasaan dan pemilikan tanah serta tanah yang memiliki potensi untuk pengembangan pertanian, diutamakan bagi peningkatan usaha-usaha diversifikasi, intensifikasi, ekstensifikasi maupun rehabilitasi pertanian.

Untuk menunjang program subsektor pertanian, terutama dalam memantapkan swasembada pangan, serta dalam menghadapi keperluan lahan untuk penggunaan nonpertanian dikemukakan dalam 3 alternatif, yaitu (1) pembangunan nonpertanian diarahkan pada lahan yang tidak potensial untuk pengembangan pertanian, (2) jika tidak tersedia lahan yang tidak potensial untuk pengembangan pertanian, diarahkan pada lahan dengan tingkat penggunaan pertanian yang bersifat ekstensif dan (3) jika alternatif 1 dan 2 tidak tersedia, dapat diarahkan pada areal pertanian intensif, dengan syarat bahwa jenis penggunaan yang baru mempunyai nilai kepentingan umum yang lebih besar dibandingkan dengan manfaat penggunaan yang digantikannya.

Kebijaksanaan pertanahan untuk menunjang pembangunan pertanian diarahkan dengan; (1) dukungan tata ruang dan tata guna tanah, sehingga penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pengalihan hak atas tanah dapat menjamin kemudahan dan kelancaran usaha-usaha pertanian serta benar-benar sesuai dengan asas adil dan merata, (2) dengan penerapan ketentuan yang melarang pemilikan tanah oleh perseorangan secara berlebihan, dan upaya pencegahan pembagian atas tanah menjadi bagian (luasan) yang sangat kecil sehingga tidak layak menjadi sumber kehidupan, dan (3) kebijaksanaan pertanahan untuk menunjang keikutsertaan petani dalam pembangunan pertanian diarahkan pada pemberian perhatian khusus dalam pelaksanaan dan peningkatan kegiatan pengembangan koperasi dan pengembangan usaha pertanian rakyat melalui PIR. Kebijakan yang menekankan pada aspek perencanaan tata ruang dalam kaitannya dengan pendayagunaan serta optimalisasi penggunaan tanah/lahan juga dikemukakan oleh Haeruman (1996) dan Rais (1996), di mana peran Bappeda sebagai instansi perencana dan sekaligus mempunyai fungsi koordinasi terhadap kelayakan dari suatu proyek ditinjau dari aspek ekonomi, ekologis, sosial serta budaya.

Kemudian Nasoetion (1991) juga menegaskan bahwa dengan melihat kenyataan yang sudah terjadi dalam kasus banyaknya pengalihan tanah pertanian menjadi tanah untuk industri dan perumahan, sebenarnya dapat dikendalikan oleh Keppres No.53 tahun 1989 terutama bagi pengurangan tanah pertanian yang terus berlanjut karena didalamnya termuat ketentuan yang menyatakan bahwa pembangunan kawasan industri tidak boleh mengurangi areal tanah pertanian, di atas tanah yang mempunyai fungsi utama untuk melindungi sumber daya alam dan warisan budaya (pasal 7).

Dalam beberapa hal, tentang tinjauan hukum yang dikemukakan oleh Parlindungan (1991) tentang tanah yang berkaitan dengan pertanian, secara jelas dikemukakan bahwa perlu adanya ketegasan tentang (1) konversi hak-hak atas tanah, (2) larangan penguasaan tanah luas, (3) *ceiling* hak atas tanah, (4) larangan fragmentasi, serta (5) larangan terhadap praktek-praktek absenti.

Hermanto (1996) dalam makalahnya menyimpulkan bahwa beberapa pakar dan peneliti di bidang pertanahan dan pertanian telah mengajukan saran kebijakan yang ditujukan untuk mengendalikan alih fungsi lahan pertanian. Suwarno (1996) menyarankan tiga pendekatan dalam rangka pengendalian alih fungsi

lahan pertanian, yaitu: (a) pendekatan ekonomi yang memerlukan pengaturan untuk melindungi kawasan potensial bagi pengembangan pertanian dalam satuan agribisnis yang dikaitkan dengan rencana tata ruang dan rencana tata guna tanah setempat, (b) pendekatan sosial budaya yang memerlukan pengaturan pertanahan yang dapat melindungi skala usaha tani yang efisien, dan (c) pendekatan secara hukum. Dalam pendekatan secara hukum ini, Asyik (1996) menyebutkan bahwa walaupun berbagai kebijakan secara nasional dalam penyediaan tanah telah membatasi dan bahkan melarang alih fungsi lahan pertanian subur, namun masih dirasakan perlu adanya pedoman kriteria baku yang realistis dalam rangka penetapan, pemantapan, dan pengamanan lokasi/sentra produksi pertanian strategis. Dalam kaitan dengan permasalahan konversi lahan pertanian, Kustiawan (1997) menjelaskan bahwa pada dasarnya kebijaksanaan untuk mencegah kearah tersebut telah tertuang dalam Keppres No.53/1989 tentang kawasan industri dan Keppres No.33/1990 tentang penggunaan tanah bagi kawasan industri. Namun dalam kenyataannya banyak pemerintah daerah menghadapi dilema antara kepentingan memacu pertumbuhan ekonomi dan upaya tetap mempertahankan keberadaan lahan pertanian (sawah).

Pendekatan kebijakan di atas dapat dikatakan sebagai kebijakan untuk mencegah alih fungsi lahan pertanian, namun implementasi kebijakan ini di lapang sangat bergantung kepada kemampuan instansi berwenang dalam penegakan hukum (*law inforcement*). Disamping itu, keberhasilan penegakan hukum juga sangat ditentukan oleh partisipasi masyarakat dalam rangka mengendalikan laju alih fungsi lahan tersebut. Witjaksono (1996) menyarankan untuk memberdayakan kelembagaan informal pedesaan dalam rangka menyalurkan aspirasi masyarakat baik dalam proses pengambilan keputusan bagi perencanaan pembangunan di wilayah yang bersangkutan, maupun dalam proses penyelesaian konflik akibat proses alih fungsi lahan pertanian.

Walaupun proses alih fungsi lahan pertanian sudah dikendalikan sedemikian rupa, tetapi proses ini tidak dapat dibendung seluruhnya. Bagaimanapun juga perubahan struktural perekonomian nasional, baik karena pengaruh globalisasi perekonomian maupun karena faktor internal, akan terus menerus mendorong laju konversi lahan pertanian produktif yang dekat dengan perkotaan, bahkan diperkirakan bahwa konversi lahan pertanian akan tumbuh dengan laju yang semakin meningkat. Untuk itu, perlu adanya kebijakan yang

bersifat memberikan kompensasi bagi kerugian-kerugian yang ditimbulkan oleh proses alih fungsi lahan pertanian. Dalam kaitannya dengan hal ini, Nasoetion dan Winoto (1996) dan Sumaryanto dkk. (1996) menyarankan: (a) dilaksanakannya program pencetakan sawah baru yang tepat guna dan tepat sasaran, (b) dilaksanakannya program pengembangan teknologi padi yang tepat guna (baik di lahan sawah baru, lahan kering, lahan rawa, dan lahan marginal), dan (c) diperhitungkannya nilai kompensasi kerugian akibat konversi sawah dalam harga transaksi tanah pertanian. Yang menjadi masalah disini sebenarnya adalah *irreversibility* dari lahan pertanian yang sudah dikonversikan ke penggunaan nonpertanian, demikian juga dari hutan ke lahan pertanian. Dengan demikian cara penghitungan kompensasi juga harus mempertimbangkan kerugian yang berjangka panjang.

Menurut pandangan Hermanto (1996), bahwa saran kebijakan yang banyak dikemukakan sebelumnya sudah cukup komprehensif, yaitu meliputi: (a) pendekatan preventif yang memperhatikan aspek ekonomi, sosial dan hukum, (b) pendekatan partisipatif yang memperhatikan aspek keadilan dan pemerataan, dan (c) pendekatan kompensatif yang memperhatikan aspek peningkatan produktivitas dan minimisasi biaya sosial. Yang kita tunggu adalah bagaimana berbagai pendekatan kebijakan tersebut dapat diintegrasikan dalam suatu kebijakan pengembangan wilayah (*community development*) yang mampu menselaraskan perbedaan kepentingan antara: pusat dengan daerah, penguasa dengan rakyat, sektor pertanian dengan non-pertanian, pendatang baru dengan pendatang lama dan sebagainya. Menurut Katjasungkana (1989) bahwa adanya mekanisme dari proses permohonan akan pembebasan hak atas tanah baik oleh instansi pemerintah maupun oleh pihak swasta, yang harus diajukan kepada Gubernur atau pejabat (Kepala Daerah) setempat, sebagaimana tertuang dalam Permendagri No.15/1975, maka keputusan pemberian izin pembebasan tanah untuk kepentingan tertentu, sepenuhnya berada ditangan Gubernur atau pejabat setempat yang ditunjuk, sehingga kebijaksanaan terhadap sumber daya lahan sepenuhnya sangat tergantung pada kebijaksanaan pejabat tersebut dalam memutuskanannya. Dengan demikian, faktor "bijak" dalam merumuskan suatu perencanaan yang sesuai kepentingan dan peruntukannya atas lahan tersebut di satu wilayah, dari pejabat yang bersangkutan sangat diharapkan.

## KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKSANAAN

- (1) Adanya konsep serta pandangan yang cukup beragam tentang lahan dalam arti yang lebih luas, memberikan gambaran bahwa sumber daya lahan mempunyai fungsi, arti dan kedudukan yang cukup penting bagi kehidupan, tidak saja dalam fungsi sosial dan ekonomi, tetapi juga mempunyai nilai politik serta bisa menjadi simbol status bagi pemiliknya pada lingkungan masyarakat tertentu, terutama di pedesaan. Lahan juga merupakan faktor produksi di sektor pertanian dan sekaligus sebagai sumber kehidupan dan penghidupan utama bagi petani dan keluarganya yang ditunjukkan dengan suatu ikatan batin antara pemilik dengan lahannya.
- (2) Perkembangan sumber daya lahan berdasarkan waktu, telah banyak membawa perubahan terhadap kelembagaan penguasaan dan pengusahaan lahan secara luas. Timbulnya kegiatan fragmentasi lahan, banyaknya kasus alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian, adanya perubahan peningkatan nilai lahan serta adanya konsentrasi pemilikan lahan secara perorangan di atas batas-batas ketentuan pemilikannya, atau bahkan kasus-kasus lahan *absente* merupakan gambaran bahwa pola kelembagaan lahan senantiasa terus berubah setiap saat.
- (3) Adanya berbagai kegiatan pembangunan yang dilaksanakan dewasa ini menjadikan sumber daya lahan sebagai *asset* yang cukup penting serta menunjukkan persaingan penggunaan yang cukup meningkat sesuai dengan kebutuhannya. Pertumbuhan penduduk yang terus meningkat, pembangunan kawasan-kawasan industri, pembangunan sarana dan prasarana serta pengembangan suatu wilayah pembangunan, merupakan fenomena nyata yang memerlukan daya dukung sumber daya lahan yang ada. Tidak seimbang kebutuhan lahan dengan luasan yang ada telah menjadikan tingkat persaingan akan kebutuhan sumber daya lahan semakin meningkat sejalan dengan kepentingan antar aktivitas maupun antar sektoral. Permintaan akan sumber daya lahan juga telah menyebabkan harga dan nilai lahan meningkat dengan pesat sejalan dengan pola penggunaan lahan yang mengarah pada aktivitas yang paling menguntungkan.
- (4) Sumber daya lahan sebagai stabilisator produksi pertanian, terutama dalam kegiatan swasembada pangan merupakan tantangan yang cukup berat saat ini maupun dimasa yang akan datang, mengingat kebutuhan lahan sebagai sumber produksi pangan telah semakin sulit, terutama di Pulau Jawa. Meningkatnya degradasi lahan pertanian ataupun penyusutan lahan produktif melalui alih fungsi lahan sawah ke penggunaan nonpertanian serta tergesernya usaha pertanian ke lahan yang kurang subur dan marginal akan membutuhkan biaya tinggi untuk pengusahaannya, sementara alternatif yang diupayakan masih memerlukan waktu yang cukup panjang dan biaya yang sangat besar. Dengan demikian perkembangan pembangunan sektor pertanian dihadapkan pada permasalahan yang semakin kompleks dan memerlukan penanganan yang terencana dan intensif.
- (5) Secara yuridis, bidang pertanahan di Indonesia telah ditetapkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sejak tanggal 24 September 1960 dan merupakan pengaturan langsung dari pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur secara rinci tentang penggunaan lahan, aspek pembangunan lahan termasuk yang berkaitan dengan pembangunan pertanian dan diutamakan bagi peningkatan usaha-usaha diversifikasi, intensifikasi, ekstensifikasi, maupun rehabilitasi pertanian, sekalipun dalam pelaksanaannya belum sepenuhnya berhasil.
- (6) Berbagai alternatif untuk menunjang program subsektor pertanian terutama dalam memantapkan swasembada pangan, serta dalam menghadapi keperluan lahan untuk penggunaan nonpertanian adalah: pembangunan nonpertanian diarahkan pada lahan yang tidak potensial untuk pengembangan pertanian, namun apabila tidak tersedia lahan yang tidak potensial untuk pengembangan pertanian, diarahkan pada lahan yang mempunyai tingkat penggunaan pertanian yang bersifat ekstensif. Tetapi apabila alternatif 1 dan 2 tidak tersedia dipertimbangkan pada areal intensif dengan syarat bahwa jenis penggunaan yang baru mempunyai nilai kepentingan umum yang lebih besar dibandingkan dengan manfaat penggunaan sebelumnya.
- (7) Kebijakan pertanahan dalam menunjang pembangunan pertanian harus lebih diarahkan dengan pertimbangan dukungan tata ruang dan tata guna lahan, sehingga penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pengalihan hak atas lahan dapat menjamin kemudahan dan kelancaran usaha-usaha

pertanian sesuai dengan asas adil dan merata, penerapan ketentuan yang melarang pemilikan lahan oleh perseorangan secara berlebihan ataupun pencegahan pembagian atas lahan menjadi bagian yang sangat kecil serta adanya kebijaksanaan yang berkaitan dengan lahan untuk menunjang keikutsertaan petani dalam pembangunan pertanian, juga perlu diberlakukan larangan terhadap praktek-praktek *absente*.

- (8) Banyaknya kasus pengalihan lahan pertanian menjadi lahan untuk industri dan perumahan serta kepentingan lainnya, sebenarnya tidak perlu terjadi secara besar-besaran bila Keppres No.55 Tahun 1989 ataupun Keppres No.33 Tahun 1990 bisa dilaksanakan dengan tegas. Namun dalam kenyataannya masih banyak pemerintah daerah menghadapi dilema antara kepentingan memacu pertumbuhan ekonomi dan upaya mempertahankan keberadaan lahan pertanian, terutama sawah, sehingga implementasi kebijakan di lapangan sangat tergantung kepada kemampuan instansi yang berwenang dalam penegakkan hukum selain partisipasi masyarakat dalam mengendalikan hal ini.
- (9) Adanya mekanisme dari proses permohonan terhadap pembebasan hak atas tanah dari instansi pemerintah maupun pihak swasta yang harus diajukan kepada gubernur atau pejabat (kepala daerah) setempat sebagaimana tertuang dalam Permendagri No.15/1975, maka keputusan pemberian izin pembebasan lahan untuk kepentingan tertentu sepenuhnya berada di tangan gubernur atau pejabat yang ditunjuk, sehingga kebijaksanaan terhadap sumber daya lahan sepenuhnya sangat tergantung pada kebijaksanaan pejabat tersebut dalam memutuskannya. Yang ditunggu adalah bagaimana berbagai pendekatan kebijaksanaan tersebut dapat diintegrasikan dalam suatu kebijakan pengembangan wilayah yang mampu menselaraskan perbedaan kepentingan antara pusat dengan daerah, penguasa dengan rakyat, sektor pertanian dengan nonpertanian serta kepentingan individu (golongan) dengan masyarakat luas. Dengan demikian kebijaksanaan dalam menetapkan suatu keputusan tentang kepentingan dan peruntukkan lahan di satu wilayah dari pejabat yang bersangkutan sangat diharapkan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, Affendi. 1994. Beberapa Aspek Ekonomi Sumber daya Lahan. Bahan-Bahan Kuliah Ekonomi Sumber daya Alam Program Studi Perencanaan Pembangunan Wilayah, Program Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor, 5 Oktober 1994.
- Asyik, Masri. 1996. Penyediaan Tanah Untuk Pembangunan, Kondisi Lahan Pertanian dan Penanggulangan Permasalahannya : Suatu Tinjauan di Propinsi Jawa Barat. Prosiding Lokakarya Persaingan Dalam Pemanfaatan Sumber daya Lahan dan Air: Dampaknya Terhadap Keberlanjutan Swasembada Pangan. Kerjasama Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian dengan Ford Foundation, Bogor.
- Haeruman, Herman JS. 1996. Kebijakan Tata Ruang Nasional Dalam Perencanaan dan Pengembangan Pangan. Makalah Deputi Ketua Bappenas Bidang Regional dan Daerah, Pada Kongres dan Seminar PII di Jakarta.
- Harian Umum Kompas, 16 Juni 1993; 23 Juni 1993; 13 April 1995.
- Harian Umum Pikiran Rakyat, 3 Oktober 1995
- Harian Suara Karya, 3 Agustus 1996; 14 Agustus 1996
- Harsono, Soni. 1991. Pokok-pokok Kebijakan Bidang Pertanahan Dalam Pembangunan Nasional. Analisis CSIS : Masalah Tanah Semakin Meningkat. Tahun XX, No. 2 Maret-April 1991. Jakarta
- Hartoyo, Sri. 1996. Perubahan Luas Lahan dan Teknologi Pertanian. Makalah Seminar Sehari Penggunaan Data Hasil Sensus Pertanian 1993. Jakarta 12 September 1996.
- Hermanto. 1996. Dinamika dan Optimalisasi Sumber daya Pertanian Menuju Globalisasi Ekonomi : Kasus Alih Fungsi Lahan Pertanian. Makalah Pada Seminar Nasional Dinamika Sumber daya dan Pengembangan Sistem Usaha Pertanian Bogor, 25-26 September 1996. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Husein, Ali Sofwan. 1995. Ekonomi Politik Pembangunan Tanah. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta.
- Kustiawan, Iwan. 1997. Konversi Lahan Pertanian di Pantai Utara Jawa. Majalah Prisma No.1 Januari 1997. LP3ES. Jakarta.
- Lukito, Enggartiasto. 1996. Pengadaan Tanah Untuk Pemukiman. Makalah Diskusi Nasional "Tanah Sebagai Komoditi Strategis Dampaknya Terhadap Kesejahteraan Petani dan Swasembada Pangan" di Jakarta, 29 Oktober 1996.
- Mubyarto. 1985. Pengantar Ekonomi Pertanian. LP3ES. Jakarta.

- Munandar, Sinis. 1996. Pengembangan Sumber daya Lahan dan Air Dalam Mendukung Upaya Pematapan Swasembada Pangan. Prosiding Lokakarya Persaingan Dalam Pemanfaatan Sumber daya Lahan dan Air : Dampaknya Terhadap Keberlanjutan Swasembada Pangan Kerjasama Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian dengan Ford Foundation. Bogor.
- Nasoetion, Lutfi I. 1991. Beberapa Masalah Pertanian Nasional dan Alternatif Kebijakan Untuk Menanggulangnya. Analisis CSIS, Masalah Tanah Semakin Meningkat, Tahun XX No. 2 Maret-April 1991. Jakarta.
- Nasoetion, Lutfi dan Joyo Winoto. 1996. Masalah Alih Fungsi Lahan Pertanian dan Dampaknya Terhadap Keberlangsungan Swasembada Pangan. Prosiding Lokakarya Persaingan Dalam Pemanfaatan Sumber daya Lahan dan Air. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian dan Ford Foundation. Bogor.
- Pakpahan, Agus dan Effendi Pasandaran. 1990. Keamanan Pangan : Tantangan dan Peluangnya. Prisma No. 2 Tahun XIX. LP3ES Jakarta.
- Parlindungan, AP. 1991. Beberapa Konsep Tentang Hak-hak Atas Tanah. Analisis CSIS ; Masalah Tanah Semakin Meningkat. Tahun XX No. 2 Maret April 1991. Jakarta
- Pramono, Joko, Amin Bakri dan Irchamni Soelaiman.. 1996. Persaingan Dalam Pemanfaatan Lahan Antara Sektor Pertanian dan Industri. Prosiding Lokakarya Persaingan Dalam Pemanfaatan Sumber daya Lahan dan Air. Kerjasama Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian dengan Ford Foundation. Bogor.
- Rahman, Bustami. 1997. Nilai Kultural dan Diferensiasi Agraria di Pedesaan Jawa. Majalah Prisma No.1 Januari 1997. LP3ES. Jakarta.
- Rais, Jacob. 1996. Optimalisasi Pemanfaatan Lahan dan Tata Ruang. Makalah Dewan Riset Nasional Pada Konferensi Nasional dan Seminar PII di Jakarta, 8-9 Agustus 1996.
- Sandy, I Made. 1991. Catatan Singkat Tentang Hambatan-hambatan Pelaksanaan UUPA. Analisis CSIS ; Masalah Tanah Semakin Meningkat, Tahun XX No. 2 Maret-April 1991. Jakarta.
- Sendjaja, Tuhpawana P. dan Dedy Ma'mun. 1996. Dinamika dan Optimalisasi Sumber daya Pertanian Menuju Globalisasi Ekonomi. Makalah Pada Seminar Dinamika Sumber daya dan Pengembangan Sistem Usaha Pertanian. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian di Cisarua 25-26 September 1996. Fakultas Pertanian Universitas Padjajaran. Bandung.
- Sumaryanto. 1996. Struktur Penguasaan Tanah di Pedesaan Lampung. Makalah Hasil Penelitian yang disampaikan pada Seminar Hasil-hasil Penelitian di Loka Pengkajian Teknologi Pertanian, Bandar Lampung.
- Sumaryanto, Hermanto dan Effendi Pasandaran. 1996. Dampak Alih Fungsi Lahan Sawah Terhadap Pelestarian Swasembada Beras dan Sosial Ekonomi Petani. Prosiding Lokakarya Persaingan Dalam Pemanfaatan Sumber daya Lahan dan Air Dampaknya Terhadap Keberlanjutan Swasembada Pangan. Kerjasama Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian dengan Ford Foundation, Bogor.
- Suprpto, Ato. 1996. Penyusutan Lahan Pertanian Serta Dampaknya Terhadap Penyediaan Pangan. Seminar Sehari Penggunaan Data Hasil Sensus Pertanian 1993. Jakarta 12 September 1996.
- Suwarno, P. Suryo. 1996. Alih Fungsi Tanah Pertanian dan Langkah-langkah Penanggulangannya. Prosiding Lokakarya Persaingan Dalam Pemanfaatan Sumber daya Lahan dan Air. Kerjasama Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian dengan Ford Foundation. Bogor.
- Warta Ekonomi, 11 Nopember 1996. No. 25 Th. VIII. Gramedia. Jakarta.
- Wiradi, Wiradi, Gunawan. 1996. Fungsi Sosial Hak-hak Atas Tanah Dalam Rangka Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Petani. Makalah Dalam Diskusi Nasional Pertanian di Jakarta, 29 Oktober 1996.
- Witjaksono, Roso. 1996. Alih Fungsi Lahan : Suatu Tinjauan Sosiologis. Prosiding Lokakarya Persaingan Dalam Pemanfaatan Sumber daya Lahan dan Air. Kerjasama Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian dengan Ford Foundation. Bogor.