

TINJAUAN TENTANG ALIH FUNGSI LAHAN SAWAH KE NON SAWAH DAN DAMPAKNYA DI PULAU JAWA

Ashari

*Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian
Jalan A. Yani 70 Bogor 16161*

ABSTRACT

The objective the paper is to elaborate some aspects those related to wetland conversion in Java. Although the wetland conversion data are various, it is predicted that not less than 40,000 ha per year of wetland in Java are converted to non agricultural uses. This phenomenon could threaten food security because Java is well known as the main rice producing area in Indonesia. This study shows that Java still contributes significantly to national rice production, i.e., on average more than 50 percent per year. Nevertheless, the long term wetland conversion can create a serious problem, especially in the matter of rice self sufficiency, if it is not well managed immediately. To anticipate the effects of wetland conversion, the government has implemented an area extensification program on wetland outside Java. Furthermore, the government has released many rules to protect agricultural land in Java from conversion to non agricultural uses. However, implementation those rules are not effective.

Key words: *rice, wet land conversion, food security, Java*

ABSTRAK

Makalah ini bertujuan melihat beberapa aspek yang berkaitan dengan alih fungsi lahan sawah di Pulau Jawa. Terjadinya alih fungsi lahan dikhawatirkan dapat mengganggu produksi pangan di Indonesia, karena selama ini Pulau Jawa menjadi andalan dalam produksi beras nasional. Diperkirakan tidak kurang dari 40.000 ha per tahun lahan sawah terkonversi ke penggunaan non sawah. Hasil studi menunjukkan bahwa Pulau Jawa masih tetap menjadi lumbung padi nasional, terbukti dari kontribusinya yang selalu lebih besar dari 50 persen. Namun, dalam jangka panjang konversi lahan sawah di Pulau Jawa dapat mengancam kecukupan pangan di Indonesia. Untuk mengantisipasi pemerintah telah mengambil langkah dengan program pencetakan lahan sawah di luar Jawa. Di samping itu juga telah diterbitkan berbagai peraturan/perundang-undangan untuk melindungi lahan pertanian, walaupun implementasinya belum berjalan dengan efektif.

Kata kunci: *beras, konversi lahan sawah, ketahanan pangan, Pulau Jawa*

PENDAHULUAN

Beras merupakan komoditas penting dan strategis bagi Indonesia karena merupakan makanan pokok dan sumber perolehan karbohidrat bagi lebih dari 200 juta jiwa penduduknya. Upaya diversifikasi pangan tampaknya belum mampu mengubah preferensi penduduk terhadap beras. Bahan pangan non-beras, meskipun juga mengandung karbohidrat, masih dianggap sebagai barang yang inferior. Berkaitan dengan hal ini, Mubyarto (1977) menyatakan bahwa dalam jangka panjang beras akan tetap menjadi pangan pokok penduduk Indonesia, sehingga kebijakan produksi beras akan tetap menjadi kebijakan inti dalam pembangunan pertanian.

Berbicara tentang komoditas beras tidak akan lepas dari peranan lahan sawah di

Pulau Jawa yang selama beberapa dekade ini telah menjadi penopang utama produksi beras nasional. Peran Pulau Jawa tampak nyata ketika Indonesia mampu berswasembada beras tahun 1984. Pada saat swasembada tersebut, Pulau Jawa menyumbang lebih dari 62 persen dari total produksi beras nasional (Ashari, 2001). Sampai saat ini peran Pulau Jawa masih cukup besar. Meskipun luasnya hanya 7 persen dari luas daratan total Indonesia, kontribusi Pulau Jawa terhadap produksi beras nasional tidak pernah kurang dari 50 persen.

Namun seiring dengan dinamika pembangunan yang ditandai dengan transformasi struktur ekonomi dan demografi, pada akhir tahun 1980-an telah terjadi fenomena alih fungsi (konversi) lahan sawah ke penggunaan nonpertanian secara *massive* di Pulau Jawa. Hasil Sensus Pertanian 1983 dan 1993

menunjukkan bahwa selama kurun waktu 10 tahun telah terjadi penurunan lahan pertanian seluas 1,1 juta hektar. Dari penurunan luas lahan pertanian tersebut, sekitar 92 persen merupakan lahan pertanian di Jawa, dan sebagian besar adalah lahan sawah. Kondisi ini secara teoritis akan dapat mengganggu produksi pangan nasional, apalagi produktivitas padi nasional sudah menunjukkan gejala *levelling of* sejak tahun 1985.

Diakui bahwa di Pulau Jawa, intensitas konflik dan pemanfaatan lahan lebih tinggi dibandingkan dengan pulau-pulau lain karena perluasan lahan-lahan pertanian sudah sangat terbatas peluangnya. Sementara tuntutan kebutuhan lahan untuk pengembangan sektor industri, jasa, dan perumahan semakin meningkat dan tidak mungkin dihindari sejalan dengan pertumbuhan ekonomi wilayah. Bila dilema tersebut tidak segera diatasi dengan mengembangkan kebijakan pertanian, maka keberlangsungan sektor pertanian di Jawa tidak mungkin dipertahankan (Nasoetion dan Rustiadi, 1990).

Menurut Rusastra *et al.* (1998), korban ekonomi dan sosial konversi lahan pertanian dinilai sangat besar mengingat tingginya biaya investasi dan lamanya waktu yang dibutuhkan sejak awal pencetakan sawah sampai terbentuknya lahan sawah dengan tingkat produktivitas yang tinggi. Selain itu, beban konversi lahan bagi pembangunan pertanian dirasakan semakin berat karena menyangkut pemanfaatan lahan pertanian produktif, terjadi di daerah dengan aksesibilitas fisik dan ekonomi yang baik, dan sebagian besar terjadi di Jawa. Dengan adanya pilihan terbuka bagi investor, kecenderungan alih fungsi lahan seperti ini sulit dihindari, sehingga diperlukan reorientasi visi pembangunan pertanian dan langkah strategis yang bersifat antisipatif, disamping pemahaman aspek konversi lahan pertanian secara lebih komprehensif.

Kategori tingkat konversi lahan sawah di Pulau Jawa apakah tergolong tinggi, sedang, atau rendah, masih sering menjadi perdebatan. Namun demikian hasil skenario pada Lokakarya "Proyek Kebutuhan Padi di Indonesia dalam Hubungannya dengan Pengembangan Pengairan" di Cipanas 16-17 September 1991 bisa dijadikan alternatif rujukan untuk menilai kategori konversi. Ada tiga skenario luasan konversi lahan sawah di

Pulau Jawa yang diajukan pada lokakarya tersebut, yaitu skenario "rendah" adalah 6.500 ha/tahun, "sedang" 15.500 ha/tahun, dan "tinggi" bila mencapai angka 24.000 ha/tahun.

Makalah ini bertujuan untuk membahas beberapa aspek yang berkaitan dengan alih fungsi lahan di Pulau Jawa diantaranya faktor penyebab konversi, luasan dan penggunaan lahan pasca konversi, dampak konversi serta pengaruhnya terhadap kapasitas Pulau Jawa dalam produksi beras nasional, dan upaya pemerintah untuk mengantisipasi konversi lahan sawah di Pulau Jawa.

BEBERAPA ASPEK ALIH FUNGSI LAHAN SAWAH DI PULAU JAWA

Faktor Penyebab Alih Fungsi Lahan

Pada kebanyakan negara di Asia yang pertaniannya masih menjadi sektor dominan, terjadinya alih fungsi lahan pada dekade terakhir menjadi salah satu isu penting dalam kaitannya dengan pembangunan pertanian dan pedesaan. Menurut Asian Productivity Organization (APO) dalam Kustiawan (1997) permasalahan ini terkait erat dengan tidak sesuainya perencanaan, implementasi yang kurang, dan kegagalan dalam manajemen penggunaan lahan.

Menurut Kustiawan (1997) dalam perspektif makro, fenomena konversi lahan pertanian di negara-negara sedang berkembang terjadi akibat transformasi struktural perekonomian dan demografis. Transformasi struktural dalam perekonomian berlangsung dari yang semula bertumpu pada pertanian ke arah yang lebih bersifat industri. Sementara dari sisi demografis, pertumbuhan penduduk perkotaan yang pesat mengakibatkan konversi dari penggunaan pertanian ke penggunaan non pertanian yang luar biasa.

Hasil penelitian Pakpahan dan Anwar (1989) di Sumatera Barat dan Sulawesi Selatan menyebutkan bahwa konversi lahan sawah di kedua provinsi tersebut dipengaruhi oleh pertumbuhan ekonomi (PDRB) bila tidak diiringi dengan meningkatnya nilai produk tanaman pangan. Sedangkan jumlah penduduk masih berdampak positif terhadap proporsi lahan sawah. Peningkatan jumlah penduduk diduga akan membutuhkan tanaman pangan

yang yang besar dan berarti memerlukan tambahan lahan sawah. Faktor lain yang mempengaruhi konversi lahan sawah adalah total luas wilayah. Semakin luas wilayah maka proporsi untuk luas lahan sawah akan semakin kecil dan demikian pula sebaliknya.

Sementara itu Hakim (1989) berdasarkan penelitian di Jawa Barat mengemukakan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan penggunaan lahan pertanian ke non pertanian adalah pertumbuhan ekonomi sektor nonpertanian (didasarkan perbandingan PDRB tanaman pangan terhadap PDRB total), jumlah penduduk, dan lokasi lahan terhadap pusat kegiatan (*Central Business District/CBD*). Semakin dekat lahan terhadap CBD, maka laju konversi semakin besar. Faktor lain yang disinyalir mempercepat laju konversi adalah implementasi undang-undang yang lemah, status kepemilikan yang belum jelas, luas kepemilikan lahan yang sempit dan besarnya pajak. Sedangkan Fauzi (1992) mengemukakan bahwa konversi lahan pertanian dipengaruhi oleh pertumbuhan penduduk, jumlah rumah tangga non pertanian, pengaruh jarak lokasi dan dekatnya lahan dari kawasan industri.

Terjadinya konversi lahan sawah ke nonsawah di Provinsi Jawa Timur sebagaimana dikemukakan Ashari (1995) disebabkan oleh kepadatan penduduk, nilai tukar petani, dan PDRB per kapita. Kepadatan penduduk di suatu tempat (terutama di perkotaan) yang juga mencerminkan *man land ratio* akan mendorong penduduk mencari tempat lain untuk membangun pemukiman di luar kota (pedesaan). Akibatnya banyak lahan yang semula digunakan untuk kegiatan pertanian mengalami alih fungsi menjadi kawasan pemukiman. Sedangkan nilai tukar petani yang rendah menyebabkan tidak ada insentif bagi petani untuk terus hidup dari usaha pertaniannya, sehingga mereka cenderung mengkonversi lahan sawahnya.

Sementara itu Kustiawan (1997) dalam kaitannya dengan konversi lahan pertanian di pantai utara Jawa menyatakan bahwa faktor yang dianggap berpengaruh terhadap konversi di daerah tersebut adalah faktor internal dan eksternal serta dipengaruhi oleh faktor kebijakan pemerintah. Sedangkan Anonim (2002) mengungkapkan selain faktor klasik seperti pertumbuhan penduduk dan ekonomi, juga pembangunan infrastruktur

perhubungan. Pelaksanaan otonomi daerah diduga akan semakin mempercepat terjadinya konversi lahan sawah ke penggunaan non pertanian.

Dalam skala mikro, Syafa'at *et al.* (1995) menunjukkan bahwa alasan utama petani melakukan konversi lahan adalah karena kebutuhan, lahannya berada dalam kawasan industri, serta harga lahan yang menarik. Selain itu harga dan pajak lahan yang tinggi cenderung mendorong petani melakukan konversi. Rasio pendapatan nonpertanian terhadap pendapatan total yang tinggi cenderung menghambat petani melakukan konversi. Faktor pendorong konversi yang tak kalah pentingnya khususnya di Jawa menurut Rusastra *et al.* (1997) adalah adanya kesempatan membeli lahan di tempat lain yang lebih murah. Dengan jumlah rupiah yang sama petani akan mendapatkan lahan yang jauh lebih luas.

Proses Terjadinya Alih Fungsi Lahan Sawah

Menurut Pakpahan *et al.* (1993), alih fungsi lahan sawah ke penggunaan non sawah dapat terjadi secara langsung maupun tidak langsung. Konversi secara langsung terjadi akibat keputusan pemilik lahan untuk mengalihfungsikan sawah mereka untuk penggunaan lainnya seperti untuk industri, perumahan, sarana dan prasarana atau pertanian lahan kering. Konversi jenis ini didorong oleh motif ekonomi, dimana penggunaan lahan setelah dialihfungsikan memiliki *land rent* (sewa lahan) yang lebih tinggi dibandingkan penggunaan lahan untuk sawah. Penelitian yang dilakukan Iriadi (1990) dan Riyani (1992) menunjukkan bahwa rasio *land rent* sawah dibandingkan untuk penggunaan industri dan perumahan, berturut-turut sebesar 1 : 500 dan 1: 622.

Konversi tidak langsung menurut Pakpahan *et al.* (1993) terkait dengan makin menurunnya kualitas lahan sawah ataupun makin rendahnya *income opportunity* (peluang menerima pendapatan) lahan tersebut akibat kegiatan tertentu, misalnya terisolirnya petak-petak sawah di pinggiran perkotaan akibat konversi langsung dari areal sawah di sekitarnya. Kualitas lahan sawah tersebut menurun karena terputusnya jaringan irigasi ke areal tersebut. Dalam jangka waktu tertentu lahan

sawah tersebut akan berubah ke penggunaan nonpertanian atau digunakan untuk pertanian lahan kering.

Nasution dan Winoto (1996) mengemukakan bahwa proses alih fungsi lahan secara langsung maupun tidak langsung ditentukan oleh dua faktor besar, yaitu (1) sistem kelembagaan yang dikembangkan masyarakat dan (2) sistem nonkelembagaan yang berkembang secara alamiah dalam masyarakat, baik akibat proses pembangunan atau sebagai proses internal yang ada dalam masyarakat dalam kaitannya dengan memanfaatkan sumber daya lahan.

Proses konversi juga terkait dengan tata ruang setempat sehingga penyusunan tata ruang memegang peranan yang strategis bagi upaya pencegahan konversi lahan sawah. Namun kenyataannya implementasi tata ruang di Indonesia masih sangat lemah, sehingga berbagai bentuk pelanggaran masih sering terjadi. Lemahnya *law enforcement* (peneraksanaan hukum) memungkinkan pihak-pihak tertentu menyalahi perundang-undangan dengan melakukan rekayasa-rekayasa untuk mencapai tujuannya. Pandjaitan (1999) melaporkan bahwa relatif tingginya laju konversi lahan sawah irigasi di Jawa Barat ke penggunaan lain seringkali dipicu oleh praktek-praktek tidak sehat oleh pihak-pihak tertentu agar ijin pengalihan fungsi lahan irigasi lebih mudah. Untuk tujuan pembebasan lahan sawah, beberapa pihak berupaya agar jaringan irigasi tidak berfungsi dengan baik. Dengan demikian seolah-olah lahan tersebut menjadi terlantar sehingga pada beberapa tahun berselang diajukan alih fungsinya. Pada akhirnya pihak pemerintah daerah mempunyai peluang untuk meminta persetujuan dan ijin prinsip kepada Badan Koordinasi Tata Ruang agar dapat dialihkan peruntukannya ke penggunaan lain.

Proses konversi lahan sawah juga diperparah oleh persepsi alih fungsi dan pengaruhnya terhadap perencanaan pembangunan selanjutnya yang belum memperoleh perhatian yang memadai (Sumaryanto *et al.*, 1995). Gejala ini terlihat dari belum terintegrasinya upaya pendokumentasian konversi lahan sawah ke penggunaan nonpertanian dari berbagai instansi yang berwenang. Akibatnya muncul berbagai versi data luas konversi yang kemudian menimbulkan pendapat pro dan

kontra tentang seberapa besar tingkat permasalahan konversi lahan sawah di Indonesia. Pakpahan *et al.* (1993) menyatakan secara umum pendokumentasian data konversi lahan sawah ke penggunaan lain ditangani oleh empat lembaga. Keempat lembaga tersebut adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), Departemen Pertanian, Departemen Pekerjaan Umum (kini Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah) dan Departemen Dalam Negeri (Pemda). Masing-masing instansi ini memiliki kriteria tersendiri tentang lahan sawah yang terkonversi, sehingga data luasan konversi yang tercatat pun berbeda, padahal keakuratan data konversi adalah hal yang sangat penting sebagai bahan masukan bagi pembuat kebijakan dalam memanfaatkan sumber daya lahan secara optimal sekaligus merumuskan antisipasi yang tepat terhadap dampak yang ditimbulkan oleh konversi lahan sawah tersebut.

Luas Konversi Lahan Sawah

Banyak versi data yang dikemukakan tentang berapa hektar lahan sawah yang terkonversi per tahunnya di Pulau Jawa. Sebagaimana telah dikemukakan di atas hal ini sangat tergantung dari kriteria yang ditetapkan oleh lembaga penelitian serta periode waktu penelitian. Kondisi ini sering menimbulkan perdebatan publik dalam menyikapi permasalahan konversi lahan sawah. Misalnya, apakah konversi lahan sudah dalam tarap yang mengkhawatirkan terutama bagi produksi padi nasional atau masih dalam batas yang wajar dan dapat ditolerir atau bahkan lebih menguntungkan bagi perekonomian.

Hasil studi Pakpahan *et al.* (1993) di empat provinsi Pulau Jawa, dengan referensi waktu berbeda, menunjukkan bahwa di pulau Jawa telah terjadi konversi lahan sawah ke nonsawah sekitar 23.140 ha/tahun (Tabel 1). Jawa Timur mengalami konversi terbesar yaitu 43.947 ha atau 8.798 ha/tahun, disusul Jawa Tengah 40.327 (6.721,2 ha/tahun), Jawa Barat 37.033 ha (7.406,6 ha/tahun) dan terkecil DI Yogyakarta 2.910 ha (223,8 ha/tahun). Jawa Timur mengalami konversi lahan sawah terbesar karena lahan sawahnya memang terluas di Pulau Jawa, serta sebaliknya di DI Yogyakarta. Konversi lahan sawah mencakup penggunaan untuk non pertanian seperti pemukiman, industri, dan prasarana serta

Tabel 1. Konversi Lahan Sawah ke Nonsawah di Empat Provinsi di Pulau Jawa

Provinsi	Referensi waktu	Luas komulatif (ha)	Rata-rata luas konversi (ha/th)
Jawa Barat	1987-1991	37.033	7.406,6
Jawa Tengah	1981-1986	40.327	6.721,2
DI Yogyakarta	Pelita III-V	2.910	223,8
Jawa Timur	1987-1991	43.947	8.798,0
Jawa		124.217	23.141,0

Sumber: Pakpahan *et al.* (1993).

konversi ke penggunaan non sawah (lahan kering).

Hasil survey Direktorat Perluasan dan Rehabilitasi Lahan (Dit. PRAL) dalam Ashari (1994) menunjukkan bahwa selama tahun 1981/82 – 1985/86 di Jawa terjadi konversi lahan sawah ke nonsawah seluas 216.998,26 (43.396,65 ha/tahun). Sejalan dengan hasil studi Pakpahan *et al.* (1993), provinsi Jawa Timur menduduki peringkat pertama dalam luasan konversi yaitu rata-rata 20.930 ha/tahun. Berdasarkan skenario Cipanas, maka konversi lahan sawah di Pulau Jawa termasuk dalam kategori “tinggi”, bahkan hampir dua kali lipat dari batas maksimum kategori tinggi yaitu 24.000 ha per tahun. Lahan sawah yang mengalami konversi tidak semua digunakan untuk keperluan nonpertanian, tetapi ada juga yang digunakan untuk usaha pertanian (konversi internal). Bahkan, penggunaan untuk pertanian nonsawah menduduki peringkat pertama dan ketiga yaitu untuk perkebunan (27,59%) dan lahan kering (22,31%). Sedangkan penggunaan nonpertanian adalah untuk pembangunan pemukiman (26,50%), lain-lain (22,31%), dan industri (6,90%).

Pada awal tahun 1990-an, hasil Sensus Pertanian tahun 1993 menunjukkan bahwa selama tahun 1990-1993 di Pulau Jawa telah terjadi konversi lahan pertanian ke nonpertanian seluas 52.772 ha atau rata-rata 18.257 ha per tahun. Jawa Barat mengalami konversi lahan terbesar yaitu 27.688,9 ha. Lahan yang terkonversi selanjutnya digunakan untuk pemukiman 52,22 persen, industri 26,44 persen, perkantoran 5,80 persen, dan sisanya untuk penggunaan lainnya

Jika diperbandingkan antara wilayah perkotaan dan pedesaan dari total konversi lahan sawah tersebut, sebagian besar terjadi

di pedesaan yaitu 33.502,6 ha (61,17%), sedangkan di perkotaan seluas 21.278,1 (38,83%). Wilayah pedesaan mengalami konversi lebih besar karena secara spasial sebagian besar lahan sawah memang berada di wilayah pedesaan, sehingga besaran absolut lahan sawah yang terkonversi otomatis juga lebih besar walaupun proporsi lahan terkonversi terhadap total lahan mungkin lebih kecil. Untuk keperluan pengembangan wilayah, pemerintah (Pemda) cenderung melakukan pemekaran wilayah ke arah luar kota (pedesaan). Biasanya cara yang ditempuh adalah dengan membangun pemukiman serta berbagai sarana dan prasarana. Setelah wilayah tersebut cukup berkembang, banyak orang (pendatang) yang akhirnya bergabung serta bermukim di daerah tersebut. Konsekuensi berikutnya adalah banyak muncul aktivitas baru yang menuntut penyediaan lahan untuk kegiatan non pertanian yang banyak menggunakan lahan sawah (pertanian).

Secara lebih spesifik, lokasi terjadinya konversi sebagian besar berada di wilayah pantura Pulau Jawa. Selama tahun 1990-1993 di wilayah tersebut telah terjadi alih fungsi lahan sawah seluas 32.036 ha atau meliputi 58,5 persen dari total konversi lahan sawah di Pulau Jawa. Penggunaan lahan terkonversi selanjutnya adalah untuk perumahan (39%) dan industri (35%) dan sisanya digunakan penggunaan lainnya. Yang cukup mengkhawatirkan dari kondisi ini adalah sebagian besar konversi lahan sawah justeru terjadi di kabupaten-kabupaten sentra produksi padi, sehingga dapat mempengaruhi penyediaan beras nasional yang selama ini banyak ditopang daerah tersebut.

Berdasarkan data Survey BPS, Irawan *et al.* (2001) menunjukkan bahwa selama periode 1979-1999, lahan sawah di Jawa

(belum termasuk DKI Jakarta) yang mengalami konversi adalah sebesar 1.002.005 hektar atau 50.000 hektar per tahun. Sedangkan penambahan lahan sawah dalam periode tersebut adalah 518.224 hektar (25.911 ha per tahun). Dengan demikian neraca lahan sawah di Jawa berkurang sekitar 483.831 hektar atau 24.192 hektar per tahun (Tabel 2). Provinsi Jawa Timur mengalami konversi lahan sawah terbesar di Pulau Jawa yaitu sebesar 288.290 hektar.

keperluan industri. Dari luasan konversi di Jawa Barat tersebut, 77,91 persen diantaranya digunakan untuk keperluan pembangunan kawasan industri.

Berdasarkan tipe lahannya, secara umum terdapat pola yang seragam di lima provinsi yaitu laju penurunan luas lahan sawah pada lahan nonirigasi selalu lebih besar dibandingkan dengan lahan sawah beririgasi (Tabel 4). Hal ini terjadi karena perubahan

Tabel 2. Neraca Lahan Sawah di Pulau Jawa tahun 1979-1999 (ha)

Wilayah	Pengurangan	Penambahan	Neraca
Jawa Barat	279.521	130.112	-149.409
Jawa Tengah	333.162	301.846	-31.316
DI Yogyakarta	20.127	5.311	-14.816
Jawa Timur	369.459	80.955	-288.290
Jawa	1.002.055	518.224	-483.831

Sumber: Irawan *et al.* (2001), diolah

Data Badan Pertanahan Nasional (BPN) menyebutkan bahwa selama tahun 1994/1995-1998/1999 di Pulau Jawa telah terjadi alih fungsi lahan sawah ke penggunaan nonsawah seluas 47.577,67 ha atau 11.894,92 ha per tahun (Tabel 3). Angka konversi lahan ini lebih rendah dibandingkan angka dari Departemen Pertanian dan termasuk dalam kategori "sedang" ditinjau dari kriteria Cipanas. Kriteria konversi lahan dari BPN yang lebih ditekankan pada aspek legal-formal, menyebabkan besaran konversi lahan sawah yang dicatat oleh BPN menjadi lebih kecil dibanding instansi lainnya.

lahan sawah beririgasi relatif dibatasi oleh perangkat hukum dengan berbagai peraturan yang dikeluarkan pemerintah meskipun belum berjalan secara efektif. Di samping itu secara teknis pelaksanaan perubahan lahan sawah nonirigasi ke penggunaan lainnya dapat dilakukan lebih mudah, cepat dan biaya yang lebih murah.

Perhatian pemerintah terhadap lahan beririgasi di Pulau Jawa yang cukup intensif ini dilandasi oleh tiga alasan pokok. *Pertama*, biaya investasi yang dikeluarkan pemerintah mencetak lahan beririgasi cukup mahal; *Kedua*, sawah irigasi merupakan salah satu

Tabel 3. Konversi Lahan Sawah ke Penggunaan Nonsawah di Pulau Jawa TA 1994/1995-1998/1999 (ha)

Provinsi	Luas konversi	Rata-rata/tahun	Luas konversi thd total di Jawa (%)
Jawa Barat	41.436,00	10.359,08	87,09
Jawa Tengah	1.648,00	412,00	3,46
D.I. Yogyakarta	310,85	77,71	0,65
Jawa Timur	4.182,53	1.046,38	8,79
Jawa	47.577,67	11.894,42	100,00

Sumber: BPN dalam Ashari (2001)

Jawa Barat mengalami konversi terbesar pada periode tersebut yaitu 41.3436 ha (rata-rata 10.359,08 ha per tahun) atau 87,09 persen total konversi di Pulau Jawa. Tingginya laju konversi lahan sawah di Jawa Barat pada saat itu khususnya di wilayah Karawang dan Bekasi (pantura), diduga karena sedang giat-giatnya dilakukan pembangunan untuk

andalan dalam menopang terciptanya pelestarian swasembada pangan; *Ketiga*, Pulau Jawa merupakan pemasok utama beras nasional, sehingga apabila terjadi gangguan produksi akibat konversi lahan beririgasi di Pulau Jawa akan dapat mempengaruhi kondisi perberasan nasional dengan segala konsekuensi yang ditimbulkannya.

Tabel 4. Perubahan Luas Lahan Sawah di Pulau Jawa Berdasarkan Tipe Irigasi Tahun 1981-2000 (%/tahun)

Provinsi	Sawah irigasi	Sawah non irigasi	Total sawah
DKI Jakarta	-4,09	-6,24	-4,94
Jabar	0,23	-1,82	-0,31
Jateng	0,46	-1,21	-0,12
DIY	-1,20	-1,29	-1,23
Jatim	-0,09	-0,91	-0,29

Sumber: BPS (diolah) dalam Ashari (2001)

DAMPAK KONVERSI LAHAN SAWAH DI PULAU JAWA

Dampak Negatif dan Positif Konversi Lahan Sawah

Secara teoritis alih fungsi lahan sawah dapat menimbulkan dampak berupa kerugian, terutama hilangnya lahan produktif penghasil beras, di samping tidak dipungkiri membawa manfaat-manfaat secara ekonomi. Dengan demikian, sesungguhnya tidak mudah untuk membuat perhitungan tentang manfaat dan kerugian akibat konversi lahan sawah ini, apalagi cukup banyak juga manfaat dan kerugian yang sifatnya *intangibile*.

Sumaryanto *et al.* (1994) menyatakan dampak negatif (kerugian) akibat konversi lahan terutama adalah pada sisi hilangnya "peluang" memproduksi hasil pertanian di lahan sawah yang terkonversi, yang besarnya berbanding lurus dengan luas lahannya. Jenis kerugian tersebut mencakup produksi pertanian dan nilainya, pendapatan usahatani, dan kesempatan kerja pada usahatani. Selain itu juga hilangnya peluang pendapatan dan kesempatan kerja pada kegiatan ekonomi yang tercipta secara langsung maupun tidak langsung dari kaitan ke depan (*forward linkage*) maupun ke belakang (*backward linkage*) dari kegiatan usahatani tersebut, misalnya usaha traktor dan penggilingan padi.

Lebih lanjut Sumaryanto *et al.* (1994) mengungkapkan bahwa alih fungsi lahan sawah juga menyebabkan hilangnya nilai investasi berupa dana pembangunan untuk membangun sistem irigasi baru. Berdasarkan harga konstan 1989, per hektar pembangunan dan rehabilitasi masing-masing membutuhkan 4,9 juta dan 3,6 juta rupiah. Bahkan menurut Sudaryanto (2001), pada tahun 2000 diperkirakan nilainya di atas 25 juta rupiah. Biaya tersebut bisa jauh lebih mahal, jika melihat fakta bahwa setiap pengembangan

irigasi baru akan selalu diikuti oleh pengembangan perangkat lunak dari sistem pemanfaatannya.

Selain kerugian-kerugian sebagaimana telah disebut di atas, alih fungsi lahan juga berdampak pada kerusakan lingkungan. Dengan hilangnya lahan sawah maka perannya sebagai permukaan resapan dan penampung kelebihan air limpasan tidak akan berfungsi lagi. Dalam skala yang luas secara teoritis akan meningkatkan degradasi sumber daya air di kawasan lahan yang terkonversi, bahkan menjangkau wilayah yang lebih luas. Di samping itu juga ada kerugian yang terjadi secara tidak langsung seperti meningkatnya pencemaran, banjir, jumlah petani berlahan sempit, dan tingginya tingkat kriminalitas.

Namun demikian, diakui bahwa selain mengakibatkan kerugian, konversi lahan sawah juga memberikan banyak manfaat. Hasil ini didasarkan pada fakta bahwa sebagai bagian dari sumberdaya ekonomi, lahan akan dialokasikan pada penggunaan yang menghasilkan *land rent* tertinggi. Dengan demikian konversi lahan dikatakan memberi manfaat tertinggi apabila perubahan tersebut dapat memberikan peningkatan kesejahteraan bagi petani. Manfaat yang timbul dari konversi lahan, berdasarkan hasil studi Sumaryanto *et al.* (1995) di Jawa Timur dan Jawa Barat adalah berupa tambahan kesempatan kerja, peningkatan pendapatan, dan dalam skala makro berupa perkembangan ekonomi wilayah.

Sementara bagi petani penjual sawah, menurut Irawan *et al.* (2000) dampak positifnya adalah petani mampu membeli lahan sawah baru yang lebih luas walaupun lokasi lebih jauh, adanya perubahan mutu kualitas hidup dengan perbaikan rumah tinggal, pertambahan aset nontanah atau tabungan, serta peningkatan sumberdaya manusia lewat pengalokasian uang hasil penjualan lahan untuk biaya pendidikan anak.

Tabel 5. Trend Luas Areal Panen, Produksi, dan Produktivitas Padi di Pulau Jawa, 1984-2000

Provinsi	Luas panen (%)	Produksi (%)	Produktivitas (%)
DKI Jakarta	-9,25	-8,51	0,90
Jabar	0,12	0,80	0,83
Jateng	0,90	1,51	1,25
DIY	-0,06	0,56	0,62
Jatim	0,46	1,02	0,56

Sumber: BPS (diolah) dalam Ashari (2001)

Dampak Konversi terhadap Kapasitas Produksi Padi di Pulau Jawa

Sejarah keandalan Pulau Jawa dalam menghasilkan beras di Indonesia, pernah diakui oleh Sir Stamford Raffles tahun 1818, sebagaimana dikutip oleh Arifin (1994) yang mengungkapkan Pulau Jawa adalah tanah pertanian yang besar, menghasilkan beras sebagai makanan utama penduduk. Sampai saat ini, catatan Raffles pun tampak masih sangat relevan. Walaupun arah pembangunan lebih ditekankan pada industrialisasi, namun peran pertanian (termasuk tanaman pangan), masih sangat besar dalam perekonomian nasional. Sebagaimana besar penduduk masih banyak yang bekerja di sektor ini, dan beras masih menjadi makanan pokok.

Peran Pulau Jawa dalam produksi beras nasional menjadi sangat menonjol ketika pelaksanaan program swasembada beras yang tercapai pada tahun 1984. Pada saat swasembada, Pulau Jawa mampu memberikan kontribusi 63,12 persen dari total produksi beras nasional. Dilihat dari luas wilayah, kontribusi Pulau Jawa ini cukup fantastis karena luas wilayahnya hanya 7 persen dari luas total daratan Indonesia. Oleh karena itu terjadinya konversi lahan sawah secara besar-besaran di Pulau Jawa pasca swasembada 1984 dikhawatirkan dapat menurunkan secara drastis produksi padi nasional serta peran Pulau Jawa dalam produksi padi nasional tersebut.

Perubahan luas lahan sawah di Pulau Jawa akibat konversi lahan dapat berpengaruh terhadap produksi padi di Pulau Jawa. Namun demikian, secara teori menyusutnya luas lahan belum tentu otomatis dan signifikan menyebabkan turunnya produksi padi. Hal ini dikarenakan secara umum produksi padi ditentukan oleh dua variabel utama yaitu luas lahan dan produktivitas. Kedua variabel inilah yang akan

menentukan hasil akhir produksi padi apakah terjadi penurunan atau kenaikan. Laju perkembangan luas areal panen, produksi dan produktivitas sawah di Pulau Jawa selama tahun 1984-2000 ditampilkan pada Tabel 5.

Tabel 5 menunjukkan bahwa walaupun laju perkembangan luas lahan sawah di Pulau Jawa menurun akibat konversi lahan, namun laju perkembangan produksi padi masih meningkat, kecuali DKI Jakarta. Dalam skala Pulau Jawa, penurunan luas panen dan produksi DKI Jakarta tidak berpengaruh besar terhadap produksi padi di Pulau Jawa karena luas lahan sawahnya yang sangat sempit. Peningkatan produksi padi tersebut cenderung lebih dominan dipengaruhi oleh peningkatan produktivitas daripada luas areal lahan. Hal ini ditunjukkan oleh relatif tingginya laju perkembangan produktivitas dari pada laju perkembangan luas areal panennya.

Hasil studi Ashari (2001) menunjukkan bahwa walaupun konversi lahan terjadi secara *massive* di Pulau Jawa, namun sampai tahun 2000 Pulau Jawa ternyata masih memberikan kontribusi yang besar terhadap produksi beras nasional yaitu 56,10 persen, atau hanya turun 6,05 persen dalam kurun waktu 16 tahun sejak swasembada beras tahun 1984. Kontribusi Pulau Jawa dalam kurun waktu tersebut tidak pernah kurang dari 50 persen, sehingga wajar bila Pulau Jawa masih tetap menjadi lumbung padi nasional (Tabel 6).

Berkaitan dengan hal ini, Anonim (2002) mengemukakan bahwa kinerja kapasitas produksi ditentukan oleh tiga faktor yaitu: (1) laju konversi lahan sawah, (2) program ekstensifikasi, dan (3) program intensifikasi yang dilakukan melalui pengembangan teknologi. Selama periode 1981-1999, pengurangan neraca lahan sawah di Jawa akibat konversi sebesar 483.831 hektar telah menghilangkan kesempatan untuk menghasilkan padi. Namun

Tabel 6. Produksi Padi di Pulau Jawa dan Luar Jawa serta Persentasenya terhadap Total Produksi Indonesia, 1984-2000

Tahun	Pulau Jawa		Luar Jawa		Indonesia (ton)
	Produksi (ton)	(%)	Produksi (ton)	(%)	
1984	23.700.326	62,15	14.436.120	37,85	38.136.446
1985	24.225.280	62,06	14.807.665	37,94	39.032.945
1986	24.458.454	61,57	15.268.307	38,43	39.726.761
1987	24.543.326	61,24	15.534.669	38,76	40.078.195
1988	25.088.279	60,20	16.587.891	39,80	41.676.170
1989	27.011.257	60,39	17.714.325	39,61	44.725.582
1990	27.177.422	57,19	18.001.329	42,81	45.178.751
1991	26.392.552	59,06	18.295.695	40,94	44.688.242
1992	28.274.421	58,61	19.965.585	41,39	48.240.009
1993	28.296.673	58,73	19.884.414	41,27	48.181.087
1994	26.545.565	56,91	20.095.959	43,09	46.641.524
1995	28.154.898	56,60	21.589.242	43,40	49.744.140
1996	28.414.056	55,60	22.687.450	44,40	51.101.506
1997	27.878.934	56,46	21.498.120	43,54	49.377.054
1998	27.717.293	56,29	21.519.399	43,71	49.236.692
1999	27.923.270	54,90	22.943.117	45,10	50.866.387
2000	29.120.197	56,10	22.898.852	43,90	51.898.852

Sumber: BPS (diolah) dalam Ashari (2001)

Tabel 7. Dampak Konversi Lahan Sawah, Program Ekstensifikasi, dan Intensifikasi terhadap Kapasitas Produksi Padi di Jawa, 1979-1999

Periode	Konversi (ha)	Ekstensifikasi		Intensifikasi		Dampak	
		Luas (ha)	Tambahan neraca (ha)	Produktivitas (ton/ha)	Indeks tanam	Luas panen (ha)	Produksi (ton)
1979-84	-133.193	25.207	-87.986	45,48	1,43	5.211.599	23.700.326
1984-89	-497.522	276.691	-220.831	49,58	1,45	5.448.548	27.011.257
1989-94	-261.157	195.397	-65.760	51,28	1,50	5.176.237	26.545.565
1994-99	-128.317	20.929	-107.388	48,42	1,70	5.766.614	27.923.270

Sumber: Anonim (2002)

demikian, pada saat bersamaan pemerintah dan masyarakat telah berhasil meningkatkan produktivitas dan indeks tanam melalui program intensifikasi, sehingga produksi padi di Jawa selama periode 1981-1999, tidak mengalami penurunan, bahkan mengalami peningkatan dari 23,7 juta ton menjadi 27,9 juta ton (Tabel 7).

Implikasi dari fakta tersebut adalah bukan berarti perubahan lahan sawah ke penggunaan lainnya tidak perlu dirisaukan karena pengaruhnya terhadap produksi masih bisa diatasi dengan meningkatkan produktivitas. Namun permasalahan yang justru paling mendasar menurut Pakpahan *et al.* (1993) adalah bagaimana merumuskan kebijakan yang tepat, sehingga walaupun alih fungsi lahan ke penggunaan lain terjadi namun pelestarian swasembada beras tetap dapat

dilakukan. Hal ini perlu mendapat perhatian karena terkait dengan kenyataan bahwa dalam produksi padi pada masa tertentu pasti akan terjadi *levelling off*. Bahkan menurut Adjud (1985) Indonesia telah mengalami *levelling off* pada tahun 1985.

Dengan demikian mempertahankan luas lahan sawah tetap penting serta memberikan kontribusi yang signifikan dalam upaya mencukupi kebutuhan akan pangan. Apalagi di Indonesia, sebagaimana lazimnya negara yang sedang berkembang, produktivitas lahannya masih relatif rendah sehingga untuk memacu produksi yang lebih besar harus didukung oleh ketersediaan lahan yang luas pula. Selain itu untuk meningkatkan produksi ini perlu juga didukung terobosan-terobosan lain, terutama inovasi teknologi pertanian yang lebih baik atau dalam skala nasional dapat

dilakukan dengan pencetakan lahan baru di luar Jawa. Namun konsekuensinya, upaya ini memerlukan biaya yang sangat mahal dengan resiko kegagalan yang besar.

Memang diakui bahwa dari waktu ke waktu kontribusi Pulau Jawa cenderung menurun. Selain dipengaruhi oleh konversi lahan sawah yang terus berlangsung, usaha pencetakan lahan sawah di Luar Jawa juga mendorong peningkatan produksi padi di daerah tersebut sehingga perannya dalam produksi beras nasional juga meningkat. Namun dalam jangka pendek dan menengah luar Jawa nampaknya belum mampu menggantikan peran Pulau Jawa sebagai andalan produksi padi nasional, karena dari sisi produktivitas saja sawah di luar Jawa masih jauh tertinggal dibandingkan sawah di Jawa. Dengan demikian mempertahankan keberadaan sawah di Pulau Jawa yang telah terbukti keandalannya dipandang masih sangat perlu dan dapat menjadi langkah paling aman dalam mendukung ketahanan pangan nasional.

UPAYA UNTUK MENGANTISIPASI DAMPAK KONVERSI LAHAN SAWAH

Menurut Sudaryanto (2001) upaya pengendalian konversi lahan sawah diperlukan agar kawasan pertanian produktif tersebut dapat dipertahankan eksistensinya dalam jangka panjang. Dalam kaitan ini terdapat dua pendekatan yang dapat ditempuh untuk mengendalikan proses konversi yaitu pendekatan kelembagaan dan atau pendekatan ekonomi. Pendekatan kelembagaan dapat dilakukan dengan menerbitkan larangan konversi lahan untuk jenis lahan tertentu, sedangkan pendekatan ekonomi ditempuh dengan memberikan insentif kepada petani agar tidak menjual lahannya untuk dikonversi oleh investor.

Sejalan dengan apa yang dikemukakan Sudaryanto (2001), dalam menyikapi semakin maraknya alih fungsi lahan sawah di Pulau Jawa, pemerintah telah berusaha mengantisipasinya dengan berbagai langkah, baik sebagai antisipasi penurunan produksi beras nasional maupun untuk mencegah meluasnya alih fungsi lahan. Upaya nyata tersebut diwujudkan melalui pencetakan lahan sawah serta menerbitkan peraturan-peraturan

yang ditujukan untuk melindungi keberadaan lahan sawah.

Pencetakan Lahan Sawah Baru

Sebagai langkah antisipatif terhadap menurunnya produksi beras nasional akibat alih fungsi lahan sawah di Pulau Jawa, pemerintah berusaha mengimbangnya dengan melakukan pencetakan lahan sawah baru baik di Jawa maupun di luar Jawa. Karena terbatasnya lahan, pencetakan lahan sawah di Jawa lebih banyak diwujudkan dalam bentuk peningkatan kualitas irigasi, misalnya dari lahan kering ke irigasi teknis. Sedangkan pencetakan lahan sawah di luar Jawa dilakukan dengan membuka lahan yang benar-benar baru karena masih tersedia lahan yang secara agroekosistem potensial untuk peruntukkan lahan sawah. Program pembukaan lahan baru melalui pencetakan lahan sawah dilakukan dengan penambahan baku lahan baru yang dilaksanakan oleh Departemen Pertanian melalui Direktorat Bina Rehabilitasi dan Pengembangan Lahan bekerjasama dengan Departemen Pekerjaan Umum (sekarang Dep. Kimpraswil). Kedua departemen tersebut melakukan kegiatan penambahan baku lahan baru terutama untuk lahan beririgasi, sedangkan penambahan baku lahan di luar program yang dilakukan kedua departemen tersebut tidak dapat dimonitor dengan baik.

Selama Pelita III s/d VI, terjadi penambahan baku lahan seluas 894.726 ha yang lokasi pencetakan sebagian besar dilakukan di luar Jawa, terutama di Pulau Sumatera (Tabel 8). Provinsi Lampung tercatat melakukan pencetakan lahan sawah terbesar yaitu 87.872 ha, disusul Sumatera Utara 69.370 ha. Hal yang cukup menarik menurut Pandjaitan (1999) adalah pada program pencetakan lahan sawah Pelita III-V, dari realisasi pencetakan 707.021 ha sekitar 348.412 ha (49,3%) merupakan kegiatan pencetakan sawah yang dilakukan oleh para petani secara swadaya dan swadana, sedangkan pemerintah hanya membantu sarana dan prasarana pelatihan pencetakan sawah. Adapun pencetakan lahan selama Pelita VI seluruh realisasi pencetakan dibiayai oleh pemerintah.

Dari Tabel 8 terlihat juga bahwa seiring dengan proses konversi lahan sawah ke

Tabel 8. Realisasi Pencetakan Sawah Selama Pelita III s/d VI (ha)

Provinsi	Pelita III	Pelita IV	Pelita V	Pelita VI	Total
DI. Aceh	8.728	7.406	27.029	9.000	52.163
Sumut	27.375	15.009	17.820	9.166	69.370
Sumbar	13.198	8.630	6.906	6.550	35.284
Riau	4.807	5.625	8.713	7.956	27.101
Jambi	2.873	11.974	14.234	2.419	31.500
Sumsel	3.278	5.160	8.669	13.654	30.752
Bengkulu	5.146	4.370	11.712	15.657	36.885
Lampung	13.687	23.473	41.076	9.636	87.872
Jabar	15.331	17.133	28.531	0	60.995
Jateng	6.082	3.101	16.404	0	25.587
DIY	1.555	1.224	1.696	0	4.075
Jatim	5.756	5.804	14.229	0	25.789
Bali	784	592	779	0	2.155
Kalbar	2.338	25.720	9.907	6.428	44.393
Kalsel	10.659	2.872	17.355	9.941	40.827
Kalteng	6.271	1.400	11.135	34.600	53.406
Kaltim	1.323	6.324	3.270	7.100	18.017
Sulut	14.257	3.216	7.667	3.456	18.596
Sulteng	8.594	18.922	21.372	5.842	54.004
Sultra	3.889	1.622	20.715	4.845	31.071
Sulse	6.676	13.922	20.462	18.280	59.340
NTB	5.996	9.575	8.447	3.150	27.198
NTT	1.877	4.450	11.310	4.501	22.138
Timtim	0	0	1.866	4.780	6.646
Maluku	0	4.159	1.820	7.205	13.184
Irian Jaya	0	0	2.830	3.548	6.378
Total	170.080	200.957	335.984	187.705	894.726

Sumber: Panjaitan (1999)

penggunaan nonsawah di Pulau Jawa, ternyata ada juga kegiatan pencetakan lahan sawah baru di Pulau Jawa, bahkan Jawa Barat menduduki peringkat ke tiga dalam luas pencetakan lahan. Selama Pelita III-V telah dicetak lahan sawah baru seluas 116.446 ha. Pencetakan lahan sawah terbesar dilakukan di Jawa Barat yaitu 60.995 ha, disusul Jawa Timur 25.709 ha, Jawa Tengah 25.587 ha, dan DIY 4.075 ha.

Pelaksanaan pencetakan lahan sawah sering menghadapi kendala, baik teknis maupun ekonomis terutama ketersediaan dana. Akibatnya dalam program pencetakan lahan sawah baru terjadi kesenjangan antara target dan realisasinya. Misalnya pada Pelita IV, dari target 350.000 ha, akhirnya hanya 200.967 ha lahan sawah yang berhasil dicetak atau 57 persen saja (Ashari, 1994). Sedangkan Rusastra dan Budhi (1997) mengungkapkan bahwa realisasi pencetakan sawah secara nasional tahun 1988/89-1991/92, relatif sangat rendah yaitu kurang dari 55 persen dari total target yang besarnya 377.765 ha.

Peraturan-Peraturan untuk Mencegah Konversi Lahan

Untuk mencegah terjadinya konversi lahan yang tidak terkendali diperlukan kebijakan pemerintah yang dapat dijadikan pedoman dalam pemanfaatan sumberdaya lahan. Pemerintah telah memasang rambu-rambu berupa peraturan-peraturan baik berwujud Kepres, SK menteri maupun Surat Edaran Menteri. Kebijakan pemerintah yang dituangkan dalam wujud Kepres yang telah dikeluarkan untuk mencegah konversi lahan yang subur menjadi penggunaan nonpertanian diantaranya adalah:

1. Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 53 tahun 1989 tentang Kawasan Industri yang memuat ketentuan bahwa pembangunan kawasan industri tidak oleh mengurangi tanah pertanian atau tidak dilakukan di atas tanah yang mempunyai fungsi utama untuk melindungi sumber daya alam dan warisan budaya.

2. Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 33 tahun 1990 tentang Penggunaan Tanah Bagi Pembangunan Kawasan Industri juga terdapat ketentuan untuk mengendalikan perubahan peruntukkan penggunaan tanah untuk penggunaan lain khususnya untuk pembangunan kawasan industri
3. Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Pada dasarnya menurut Keppres tersebut Pembangunan Kawasan Industri serta pencadangan dan pemberian izin lokasi dan pembebasan tanahnya tidak boleh mengurangi areal tanah pertanian. Kawasan pertanian yang tidak boleh dipergunakan untuk pembangunan kawasan industri adalah kawasan tanaman pangan lahan basah berupa sawah dengan pengairan dan jaringan irigasi dan lahan berpotensi irigasi yang dicadangkan untuk usahatani dengan fasilitas irigasi.

Dalam pelaksanaannya, kebijakan-kebijakan tersebut menghadapi kendala untuk diterapkan sepenuhnya. Hal ini terbukti dari fakta bahwa setelah dikeluarkan Keppres tersebut masih saja terjadi alih fungsi lahan produktif atau sawah irigasi ke penggunaan nonpertanian, bahkan menunjukkan kecenderungan tidak terkendali. Kustiawan (1997) melaporkan bahwa kebijakan privatisasi pembangunan kawasan industri yang tertuang dalam Keppres No. 53/1989, selanjutnya disempurnakan dalam Keppres No. 90/1993, semakin memberikan keleluasaan pihak swasta melakukan investasi dalam pembangunan kawasan industri dan memilih lokasi sesuai dengan mekanisme pasar. Pulau Jawa terutama daerah pantura yang memiliki prasarana yang baik menjadi incaran para investor. Sejak diterbitkan Keppres tersebut sampai tahun 1993 telah berdiri 131 perusahaan kawasan industri dengan luas areal 46.133 ha, yang sebagian besar berlokasi di Pulau Jawa dengan mengurangi areal lahan pertanian seluas 36.920 ha. Hal ini menunjukkan kurangnya *political will* pemerintah (pejabat pemerintah) di dalam menegakkan peraturan-peraturan, sehingga *law enforcement*-nya menjadi lemah. Padahal menurut Erwidodo *et al.* (1997) implementasi kebijakan alih fungsi lahan pertanian di lapangan sangat tergantung

instansi berwenang dalam penegakkan hukum dan partisipasi masyarakat dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian produktif

Selain berwujud Kepres, ada beberapa lagi peraturan yang dikeluarkan tingkat menteri untuk mengantisipasi kejadian konversi tersebut yang sifatnya lebih teknis, terlebih lagi setelah pasca swasembada beras tahun 1984, antara lain:

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3/1987 tentang Penyediaan dan Pemberian Hak Atas Tanah untuk Keperluan Perusahaan Pembangunan Perumahan. Dalam peraturan ini disebutkan bahwa dalam penetapan izin lokasi dan luas tanah harus menghindari tanah pertanian yang subur.
2. Surat Edaran Menteri Agraria/Kepala BPN No. 410-1850 tanggal 15 Juni 1994 perihal Perubahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis untuk Penggunaan Non-pertanian.
3. Surat Edaran Menteri Agraria/Kepala BPN No. 410-1851 tanggal 15 Juni 1994 perihal Pencegahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis untuk Penggunaan non Pertanian melalui penyusunan RTR.
4. Surat Edaran Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional / Ketua Bappenas RI No. 5335/MK/9/1994 tanggal 29 September tentang RTRW Dati II.
5. Surat Edaran Menteri Agraria/Kepala BPN No. 460-3346 tanggal 31 Oktober 1994 tentang perubahan penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan nonpertanian.

Sumaryanto *et al.* (1995) menyatakan bahwa pemerintah telah berusaha mengembangkan sistem kelembagaan yang ditujukan untuk membatasi laju konversi lahan sawah melalui undang-undang atau dalam wujud peraturan-peraturan. Namun demikian peraturan-peraturan tersebut seolah-olah tidak efektif untuk mencegah terjadinya alih fungsi lahan sawah. Ada dua hal yang dipandang menjadi penyebab terjadinya hal ini, yaitu:

1. Secara historis usia berbagai sistem perundang-undangan tersebut masih baru.
2. Sistem perundang-undangan yang berkaitan dengan pengendalian konversi lahan

sawah sebagian besar masih bersifat implisit.

Regulasi yang berkaitan dengan konversi lahan sawah masih berusia relatif muda yang tercermin dari tahun pengesahannya yang sebagian besar diterbitkan pada akhir dasawarsa 1980-an dan awal 1990-an. Artinya, proses sosialisasi terhadap berbagai aturan tersebut masih belum berjalan dengan baik sehingga banyak petani atau masyarakat umum belum mengerti akan keberadaan peraturan tersebut. Di samping itu kurangnya dukungan media massa dan tenaga penyuluh dalam pelaksanaan sosialisasi juga menjadi penyebab lambannya penerimaan informasi peraturan-peraturan tersebut.

Keppres yang telah dikeluarkan pemerintah juga masih bersifat implisit, karena peraturan tersebut topik utamanya bukan mengenai konversi lahan sawah, tetapi mengenai kawasan industri, sehingga wajar kalau proses konversi lahan sawah masih tinggi. Akibatnya sering terjadi ada pihak-pihak yang memanfaatkan celah-celah perundang-undangan yang belum tegas tersebut untuk merekayasa status lahan, yang akhirnya berujung pada pengalihan fungsi lahan sawah ke penggunaan nonpertanian sebagaimana dilaporkan oleh Pandjaitan (1999).

Sementara Irawan *et al.* (2001) mengungkapkan bahwa dari banyak peraturan yang telah dikeluarkan pemerintah masih dijumpai beberapa kelemahan. Selain dua hal sebagaimana dikemukakan oleh Sumaryanto *et al.* (1995), kelemahan lain yang nampak menonjol adalah:

- (a) Peraturan dan perundangan yang satu dengan lainnya bersifat *dualistik* dan *paradox*. Di satu sisi peraturan hendak melindungi pengalihgunaan lahan sawah, namun di sisi lain pemerintah justru mendorong pertumbuhan industri yang kenyataannya mengambil lahan yang produktif (sawah).
- (b) Peraturan tersebut terputus antara peraturan yang satu dengan yang lainnya, sehingga tidak mendorong kerangka kerja yang integratif dan koordinatif.
- (c) Peraturan hanya bersifat *enforcement*, tetapi tidak diikuti oleh *control* dan penegakan supremasi hukum. Dengan demikian dijadikan celah-celah oleh aparat

daerah untuk memperoleh keuntungan sesaat.

- (d) Peraturan yang ada hanya bersifat melarang pengalihan penggunaan lahan sawah, tanpa memberikan alternatif pemecahannya, sementara upaya pengembangan industri kadang terpaksa dilakukan di persawahan.
- (e) Kekuatan hukum peraturan yang dibuat, kadang-kadang tidak mendukung status hukum sesuai dengan porsinya, misalnya undang-undang diatur kembali oleh Kepres atau Kepmen, atau yang seharusnya di-perdakan ternyata cukup dengan mengeluarkan SK.

Dari peraturan-peraturan yang ada, terlihat ada kekurangan yang cukup mendasar yaitu umumnya peraturan-peraturan tersebut hanya memfokuskan perlindungan pada lahan sawah beririgasi teknis. Secara eksplisit tertulis larangan ataupun himbauan untuk menghindari alih fungsi lahan sawah beririgasi teknis. Dengan demikian lahan beririgasi nonteknis kurang mendapat perhatian serius, padahal dalam segi produktivitas kedua tipe lahan tersebut hampir sama. Kondisi ini mengakibatkan lahan nonirigasi sangat rentan terhadap konversi.

Aspek yang perlu juga mendapat perhatian dari isi peraturan-peraturan tersebut adalah pernyataan yang menyebutkan bahwa alih fungsi lahan sawah beririgasi teknis (meskipun dilakukan dengan sangat terpaksa) masih dapat dilakukan, dengan catatan harus mengganti dengan luasan yang sama di tempat lain. Namun persoalannya menurut Sumaryanto *et al.* (1995) tidak semudah itu dalam implementasinya. Paling tidak ada dua permasalahan yang perlu dipecahkan dari peraturan tersebut. *Pertama*, mengenai luas lahan sawah pengganti tersebut, dan *kedua* mengenai lokasi pembukaan lahan baru. Mengenai luas lahan sawah pengganti perlu dipertanyakan apakah dengan luasan yang sama akan mampu mengkompensasi kerugian akibat kehilangan produksi padi. Secara teoritis, apabila konteksnya adalah untuk mengganti kerugian yang dialami sektor pertanian maka luas lahan pengganti harus lebih besar meskipun kualitas irigasinya sama. Fakta menunjukkan bahwa pada umumnya lahan sawah yang baru produktivitasnya lebih rendah akibat belum stabilnya ekosistem, maupun

aspek kelembagaan pendayagunaan lahan tersebut yang belum berkembang.

Lokasi sawah pengganti juga masih perlu dipertanyakan, khususnya menyangkut realisasi pencetakannya. Di Pulau Jawa sangat sulit mencari lokasi yang memungkinkan penggantian yang sepadan. Hampir semua lahan yang sesuai untuk pengembangan lahan sawah telah dikembangkan baik melalui program pemerintah maupun swadaya masyarakat. Upaya yang paling mungkin dilakukan pemerintah adalah meningkatkan kualitas irigasi yang telah ada, misalnya dari tadah hujan ke teknis, atau mencetak lahan sawah di luar Pulau Jawa. Namun, upaya ini tentu saja akan menghadapi resiko kegagalan yang besar dengan biaya yang sangat mahal.

Untuk lebih mengefektifkan implementasi peraturan yang telah ada, menurut Irawan, *et al.* (2001) perlu dilakukan penyempurnaan baik yang menyangkut obyek yang dilindungi maupun perangkat kelembagaannya. Konsep pengendalian alih fungsi lahan yang dikembangkan sedikitnya harus memiliki tiga sifat, yaitu: (1) mampu mengurangi peluang rekayasa tertentu yang memungkinkan terjadinya konversi lahan tanpa melanggar peraturan yang berlaku, (2) dilengkapi dengan upaya penegakan supermasi hukum secara jelas, baik yang menyangkut besarnya sanksi maupun pihak yang dikenai sanksi, dan (3) masyarakat luas dapat mengenal dengan mudah obyek lahan yang dilindungi dari konversi lahan sehingga mekanisme kontrol sosial dapat berlangsung lebih efektif.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Proses alih fungsi lahan sawah ke penggunaan non sawah pada prinsipnya bermula pada motif ekonomi, yaitu penggunaan non sawah memiliki *land rent* lebih tinggi. Di Pulau Jawa alih fungsi lahan berdasarkan data dari Departemen Pertanian sudah termasuk dalam kategori "tinggi" menurut "Skenario Cipanas", walaupun data dari BPN masih dalam kategori sedang. Belum adanya satu visi tentang kriteria dan sistem dokumentasi konversi lahan sawah sampai saat ini masih menjadi pekerjaan rumah bagi instansi yang terkait dengan permasalahan ini.

Meskipun alih fungsi lahan sawah masih terjadi, namun tidak mengurangi peran Pulau Jawa secara signifikan dalam produksi beras nasional. Hal ini terbukti dari kontribusi Pulau Jawa yang setiap tahunnya selalu di atas 50 persen. Produktivitas lahan yang tinggi serta intensitas tanam yang lebih besar dari 100 persen menjadikan Pulau Jawa masih tetap bertahan sebagai lumbung padi nasional. Walaupun demikian alih fungsi lahan harus segera ditangani, mengingat secara relatif maupun absolut terjadi penurunan produksi padi di Pulau Jawa.

Upaya yang dilakukan pemerintah untuk menanggulangi dampak alih fungsi di antaranya adalah dengan melakukan program pencetakan lahan sawah baru di luar Pulau Jawa. Sayangnya upaya ini masih sering menghadapi kendala baik secara teknis maupun ekonomis. Selain itu pemerintah juga telah banyak mengeluarkan peraturan untuk mencegah terjadinya alih fungsi lahan sawah. Namun dalam implementasinya terlihat masih belum efektif, yang terbukti dari masih terjadinya proses konversi lahan sawah yang bahkan cenderung tidak terkendali. Kurangnya *political will* dan lemahnya *law enforcement* diduga menjadi penyebab ketidakefektifan tersebut.

Implikasi terhadap kebijakan yang perlu ditempuh bercermin dari fenomena alih fungsi lahan adalah perlunya didesain kembali atau mengadakan reorientasi pembangunan pertanian di Pulau Jawa termasuk dalam aspek pemanfaatan sumber daya lahannya. Apakah Pulau Jawa masih ingin dipertahankan sebagai basis pangan atau justru diproyeksikan untuk berkembangnya sektor nonpertanian yang lebih menguntungkan dengan segala konsekuensinya. Hal mendesak yang perlu dilakukan adalah penegakkan *law enforcement*, agar peraturan yang telah ada lebih efektif dalam mencegah alih fungsi lahan yang disinyalir akan lebih cepat lagi di masa mendatang.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim. 2002. Alternatif Kebijakan Pengendalian Konversi Lahan Pertanian. Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan. Jakarta. 32 hlm.

- Adjid, D.A. 1985. Pola Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Pertanian. Disertasi. Universitas Padjajaran. Bandung.
- Arifin, B. 1994. Pangan dalam Orde Baru. *Dalam* A.Z. Abidin, P. Tjiptoherijanto, dan S. Natakusumah (Eds.). Koperasi Jasa Informasi. Edisi kedua. Jakarta.
- Ashari. 1994. Konversi Lahan Sawah dan Dampaknya Terhadap Swasembada Beras di Indonesia. Jurusan Ilmu-Ilmu Sosial Ekonomi Pertanian. Fakultas Pertanian. Institut Pertanian Bogor.
- Ashari. 1995. Konversi Lahan Sawah ke Penggunaan Nonsawah di Provinsi Jawa Timur. Jurusan Ilmu-Ilmu Sosial Ekonomi Pertanian. Fakultas Pertanian. Institut Pertanian Bogor.
- Ashari. 2001. Hubungan Pertumbuhan Penduduk dan Ekonomi dengan Alih Fungsi Lahan Sawah ke Nonsawah di Pulau Jawa. Tesis. Program Studi Ekonomi Pertanian. Jurusan Ilmu-Ilmu Pertanian. Program Pascasarjana. Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- Biro Pusat Statistik. 1993. Sensus Pertanian. Statistik Potensi Desa. Biro Pusat Statistik, Jakarta.
- Erwidodo, Hermanto, A. Taryoto, dan I. W. Rusastra. 1997. Pembangunan Ekonomi Pedesaan: Kesenjangan Pertumbuhan dan Pemerataan. Makalah disajikan dalam Diskusi Tentang Konsepsi Pembangunan Pedesaan di Kantor Menteri Negara Kependudukan/BKKBN, Jakarta, 19 Maret 1997.
- Fauzi. 1992. Perubahan Penggunaan Lahan Pertanian di Daerah Pinggiran Kota (Studi Kasus di Kabupaten Bogor, Tangerang, dan Bekasi). Jurusan Ilmu-Ilmu Sosial Ekonomi Pertanian. Fakultas Pertanian. Institut Pertanian Bogor.
- Hakim, C. 1989. Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian ke Penggunaan Nonpertanian. Jurusan Ilmu-Ilmu Sosial Ekonomi Pertanian. Fakultas Pertanian. Institut Pertanian Bogor.
- Iriadi, M. 1990. Analisis Konversi Lahan Sawah ke Industri dengan Metode Sewa Ekonomi Lahan (*land rent*): Studi Kasus di Kecamatan Cibitung, Kabupaten Bekasi, Jawa Barat. Jurusan Tanah, Fakultas Pertanian, Institut Pertanian Bogor.
- Irawan, B., A. Purwoto, C. Saleh, A. Supriyatna, dan N.A. Kirom. 2000. Pengembangan Model Kelembagaan Reservasi Lahan Pertanian. Laporan Hasil Penelitian. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.
- Irawan, B., S. Friyatno, A. Supriyatna, I.S. Anugrah, N.A. Kirom, B. Rachmanto, dan B. Wiryono. 2001. Perumusan Model Kelembagaan Reservasi Lahan Pertanian. Laporan Hasil Penelitian. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.
- Kustiawan, A. 1997. Konversi Lahan Pertanian di Pantai Utara Pulau Jawa. Prisma No. 1. Tahun XXVII. Januari 1997. LP3ES, Jakarta.
- Mubyarto. 1977. Masalah Beras di Indonesia. Fakultas Ekonomi. Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- Nasution. L.I. dan J. Winoto. 1996. Masalah Alih Fungsi Lahan Pertanian dan Dampaknya Terhadap Kelangsungan Swasembada Pangan. hal. 64-81. *Dalam* Hermanto, S.M. Pasaribu, A. Djauhari, dan Sumaryanto (Eds.). Prosiding Lokarya Persaingan dalam pemanfaatan Sumber daya Lahan dan Air. Hasil kerjasama Pusat Penelitian sosial Ekonomi Pertanian dengan Ford Foundation. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Nasoetion, L dan E. Rustiadi. 1990. Masalah Konversi Lahan Sawah ke Penggunaan Nonsawah: Fokus Jawa dan Bali. Makalah disampaikan pada Pertemuan Ilmiah Pembangunan Pedesaan dan Masalah Pertanahan, 13-15 Februari. DAU. Studi Sosial-UGM, Yogyakarta.
- Pakpahan, A. dan A. Anwar. 1989. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Konversi Lahan Sawah. *Jurnal Agro Ekonomi*, 9(8): 62-74. Pusat Penelitian Agro Ekonomi. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Departemen Pertanian, Bogor.
- Pakpahan, A., Sumaryanto, N. Syafa'at, S. Friyatno, Saktyanu, K.D dan R.P. Somaji. 1993. Analisis Kebijakan Konversi Lahan Sawah ke Penggunaan Nonpertanian. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.
- Pandjaitan, T. 1999. Perencanaan Teknis Pengembangan Lahan untuk Tanaman Pangan dan Hortikultura. Prosiding Seminar Sehari. Kongres Ilmu Pengetahuan Nasional VII. Teknologi Pengembangan Lahan dan Air untuk Peningkatan Produktivitas Pertanian. Puspitek Serpong, 8 September 1999.

- Riyani, W. 1992. Analisis Konversi Lahan dari Pertanian ke Lahan Perumahan dengan Metode Sewa Ekonomi Lahan (*land rent*): Studi Kasus di Wilayah Daerah Tingkat II Kotamadya Bogor, Jawa Barat. Jurusan Tanah, Fakultas Pertanian, Institut Pertanian Bogor.
- Rusastra, I.W. dan G.S. Budhi. 1997. Konversi Lahan Pertanian dan Strategi Antispatif dalam Penanggulangannya. *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Pertanian*, 16(4): 107-113. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Departemen Pertanian
- Rusastra, I.W., G.S. Budhi, S. Bahri, K.M. Noekman, M.S.M. Tambunan, Sunarsih, dan T. Sudaryanto. 1997. Perubahan Struktur Ekonomi Pedesaan: Analisis Sensus Pertanian 1983 dan 1993. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Rusastra, I.W., S. Bahri, M.S.M. Tambunan, dan K.M. Noekman. 1998. Konversi dan Dinamika Distribusi Penguasaan Lahan Pertanian. *Dalam* A. Suryana, I W. Rusastra, M. Rahmat, dan A. Purwoto (Eds.). *Prosiding Dinamika Ekonomi Pedesaan dan Peningkatan Daya Saing Sektor Pertanian*. Buku I. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Sudaryanto, T. 2001. Perkembangan Industri Pupuk, Investasi Irigasi, dan Konversi Lahan. Hlm. 15-40. *Dalam* A. Suryana dan S. Mardiyanto (Eds.). *Bunga Rampai Ekonomi Beras*. Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat. Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia. Jakarta.
- Sumaryanto, H.P. Saliem, N. Syafaat, M. Ariani, S. Friyatno, Saktyanu K.D., S.H. Suhartini, dan A. Pakpahan. 1994. Analisis Kebijakan Konversi Lahan Sawah ke Penggunaan Nonpertanian. Laporan Hasil Penelitian. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian bekerja sama dengan Proyek Pembangunan Penelitian Pertanian Nasional. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.
- Sumaryanto, N.Syafa'at, M.Ariani, dan S. Friyatno. 1995. Analisis Kebijakan Konversi Lahan Sawah ke Penggunaan Nonpertanian. Laporan Hasil Penelitian. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian bekerjasama dengan Proyek Pembinaan Kelembagaan Penelitian Pertanian. Badan Litbang Pertanian. Bogor.
- Syafa'at N., H.P. Saliem, dan K.P. Saktyanu. 1995. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Konversi Sawah di Tingkat Petani. *Prosiding Pengembangan Hasil Penelitian*. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.