

ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN MERUPAKAN SUATU KEBUTUHAN ATAU TANTANGAN

Priyono

Fakultas Pertanian UNISRI, Surakarta

ABSTRAK

Tindakan alih fungsi lahan pertanian merupakan suatu keinginan seseorang / sebagian kelompok / badan / Negara untuk merubah (konversi) lahan pertanian (status, kepemilikan, nilai, sifat / kondisi) menjadi suatu bentuk lahan sesuai keinginannya yang dianggap lebih menguntungkan demi kepentingannya. Keinginan di sini dapat terjadi sesuatu yang tidak terbatas sehingga akan dapat berjalan / berkembang terus (dengan / tanpa memperhatikan lingkungannya) seiring dengan bertambah / berkembangnya penduduk, IPTEKS, dan waktu. Berkembangnya terus alih fungsi lahan pertanian dapat menimbulkan penyempitan lahan , menurut BPS (2001) dalam kurun waktu 7 tahun (1993-2000) terjadi penyusutan lahan pertanian Indonesia 710.000 ha atau 56,167 ha per tahun. Hal ini menunjukkan tindakan alih fungsi lahan pertanian menjadi suatu kebutuhan individu/sebagian bangsa/negara namun juga sekaligus menjadi tantangan yang harus dihadapi bersama (terutama Negara). Untuk itu diperlukanlah upaya pengendaliannya dengan membuat **kebijakan yang pro rakyat** (mephatikan benar-benar kepentingan rakyat termasuk hak kepemilikan dan pengelolaan tanah pertanian) dan pemerintah yang menjalankannya selalu berusaha mewujudkan *clean governance dan clean government* baik ditinjau dari sisi keadilan hukum dan penegakannya, ekonomi, social politik, pendidikan dan IPTEKS.

Kata kunci: *alih fungsi lahan pertanian, kebutuhan, tantangan*

PENDAHULUAN

Tindakan alih fungsi lahan pertanian sebenarnya telah terjadi sejak adanya manusia di dunia (termasuk nenek moyang bangsa Indonesia) dengan mengenal bermacam-macam sesuatu (obyek) yang dikehendaki demi mempertahankan dan memperoleh kepuasan hidupnya seperti pangan, sandang, papan dan sebagainya. Namun kebutuhan itu terus bertambah baik macam, corak, jumlah, maupun kualitasnya seiring dengan bertambahnya populasi manusia. Oleh karenanya dengan kebutuhan ini berarti menghendaki lebih banyak lagi lahan pertanian yang perlu dirubah baik fungsi, pengelolaan sekaligus menyangkut kepemilikannya.

Nampaknya pertambahan populasi manusia (penduduk) dunia selalu terus bertambah, sedangkan luas lahannya tetap (tidak bertambah), bahkan di daerah/Negara tertentu terjadi pertambahan (ledakan) penduduk yang sangat pesat, contohnya sebagian besar negara-negara di Asia seperti Cina, India,

Pakistan, Bangladesh, Indonesia dan lain-lain. Khusus Indonesia kenaikan jumlah penduduknya selama 33 tahun (periode 1977-2010) lebih 100.000.000 jiwa (BPS Pusat, 2010). Hal ini jelas menyebabkan semakin lama kepemilikan lahan semakin berkurang (sempit), disamping kemerosotan kualitas lahan dan lain-lain

Kebijakan alih fungsi lahan pertanian yang dibuat suatu Negara pada umumnya (termasuk Indonesia) dimaksudkan terutama untuk mengatur ketersediaan lahan pertanian agar tidak cepat menyempit maupun tetap stabil, tidak mudah/cepat rusak (tetap berfungsi baik) akibat ulah / pemanfaatan para penghuninya, karena pada hakikatnya kegiatan alih fungsi lahan pertanian sudah terjadi sejak adanya manusia di dunia yang memiliki banyak keinginan untuk mempertahankan kehidupannya. Jadi alih fungsi lahan pertanian di sini dapat menyangkut suatu tindakan untuk mengoptimalkan (meningkatkan fungsi dan mengefektifkan) lahan pertanian menjadi lahan sejenis dan atau merubah/mengganti fungsi lahan pertanian menjadi lahan jenis lain (lahan non pertanian), bahkan ada yang langsung / sengaja atau tidak langsung dapat merusak kondisi lahan tersebut, disamping dapat menjadi sumber ketegangan/konflik baik antar individu/kelompok/ organisasi bahkan antar Negara.

Dalam alam kemerdekaan Republik Indonesia, bahwa kebijakan alih fungsi lahan pertanian baik secara *defacto* maupun *dejure* dimulai sejak Indonesia menyatakan kemerdekaannya tahun 1945 (lengkap dengan UUD 1945). Kemudian dalam perkembangannya secara kongkrit pemerintah RI sejak proklamasi hingga tahun 1950-an secara umum telah menelorkan peraturan perundang-undangan tentang pembagian wilayah NKRI menjadi propinsi dan kabupaten/kotamadya dan seterusnya UU keagrariaan No.5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang mengatur kepemilikan lahan (*land reform, lahan ingendom dll*) maupun untuk mengelolanya baik oleh Negara dan warganya, disamping UU lain yang berkaitan (terbit berikutnya). Kebijakan penerapan Undang-Undang ini menjadi *peraturan pelaksanaannya lebih lanjut* perlu dipilih yang tepat dan terencana dengan baik tentunya tidak akan begitu menimbulkan masalah bagi Negara dan rakyatnya, karena memang kebijakan itu harus searah dan sesuai dengan keinginan masyarakat pada Negara Indonesia yang bersifat agraris, yakni demi peningkatan kesejahteraan.

Selanjutnya hal tersebut menjadi masalah ketika kebijakan alih fungsi lahan pertanian dilupakan bahkan dibelokkan / diganti dengan kebijakan baru (yang dipaksakan) dengan dalih untuk industrialisasi terutama *hi-tech* (seperti Pelita IV Pemerintah Orba) agar dapat mempercepat untuk memperoleh bahkan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Sedangkan yang

terjadi justru sebaliknya rakyat yang tadinya kecukupan pangan selama 2 tahun (tahun 1984-1986 Indonesia swasembada beras sekaligus pengekspor beras)berikutnya mulai tahun 1987 menjadi kekurangan pangan (Negara mengimpor lagi)bahkan menjadikan rakyat semakin menderita berkepanjangan terutama yang bergantung hidup pada hasil pertanian, karena penghasilannya semakin berkurang akibat lapangan pekerjaan maupun kepemilikan tanah menjadi susut diterjang oleh banyaknya bangunan-bangunan industry dengan segala infrastrukturnya disamping harus banyak menanggung beban / hutang akibat harta benda rakyat (Negara) terkuras untuk menyediakan modal besar dan bahan baku impor (bukan hasil pertanian) demi mewujudkan industrialisasi tersebut.

Sehingga kebijakan industrialisasi dengan hi-technya terasa tidak cocok, karena mayoritas rakyat belum siap lahir & bathin (minim IPTEK dan banyak bergantung hidup dari pertanian)dan menderita berkepanjangan sampai sekarang, walaupun sebenarnya telah ada upaya penanggulangan untuk peningkatan produksi beras oleh pemerintah waktu itu (Orba) seperti pencegahan penggunaan lahan pertanian subur untuk pembangunan industry, melarang konversi lahan sawah irigasi menjadi lahan non pertanian maupun menjadi lahan kering dll. Namun kebijakan itu sudah terlambat dan terasa kurang serius, karena penyusutan lahan terus berlanjut, salah satu buktinya dicontohkan oleh Biro Pusat Statistik (2001)yang menyatakan, bahwa luas lahan sawah Indonesia pada tahun 1993 ± 8.500.000 ha selanjutnya pada tahun 1998(5 tahun) telah menyusut serius hingga menjadi tinggal seluas 8.000.000 ha atau susutnya lahan 500.000 ha bahkan yad dapat lebih meningkat ,artinya dengan susutnya lahan sawah (belum yang lain) sudah dapat menggambarkan sejumlah masyarakat tertentu telah kehilangan sumber hidup pokok selamanya disamping kerugian yang lain yang tidak terhingga(termasuk masa depan generasi yad dll) akhirnya mengakibatkan terjadinya krisis ekonomi yang hebat disusul krisis yang lain sampai puncaknya dapat menjatuhkan pemerintahan orde baru.

Untuk itu menjadi kewajiban pemerintah berikutnya (reformasi) lebih-lebih pemerintah sekarang telah berupaya mengembalikannya dengan meningkatkan kesejahteraan rakyat lewat berbagai kebijakan salah satunya dengan memeperbaharui kebijakan untuk alih fungsi lahan pertanian dengan menerbitkan UU No.41/2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan. Tentunya UU tsb harus benar-benar dapat mengatur pembangunan ekonomi (industry) yang tetap berbasis produksi pertanian.

PERKEMBANGAN PENDUDUK DAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN

Perkembangan Penduduk Indonesia

Jumlah penduduk Indonesia tahun 1977 sekitar 135.000.000 jiwa dan tahun 2010 meningkat pesat hingga menjadi berjumlah 237.556.363 jiwa (BPS Pusat, 2010). Selanjutnya salah satu contoh yang dapat dikatakan mewakili rata-rata jumlah penduduk kabupaten/kota di Propinsi Jawa Tengah (35 Kabupaten / Kota) adalah Kabupaten Karanganyar dengan perkembangan penduduk pada tahun 2004 berjumlah 830.640 jiwa dan tahun 2008 berjumlah 865.580 jiwa (BPS Kabupaten Karanganyar, 2009).

Dari sini dapat diartikan jika setiap tahunnya lahan pertanian Indonesia banyak yang berubah menjadi lahan non pertanian (pemukiman, Industri dll) akibat ledakan pertumbuhan penduduk yang tinggi.

Alih Fungsi Lahan Pertanian Indonesia

Menurut Biro Pusat Statistik (2001) yang menyatakan, bahwa luas lahan sawah Indonesia pada tahun 1993 ± 8.500.000 ha selanjutnya pada tahun 2000 (7 tahun) telah menyusut serius hingga menjadi tinggal seluas 7.790.000 ha atau susutnya lahan 710.000 ha atau setiap tahunnya tanah sawah Indonesia menyusut 59,167 ha. Sedangkan menurut Dit Penatagunaan Tanah BPN (1998), bahwa luas tanah sawah di Indonesia sampai tahun 1998 baik sawah irigasi teknis dan non teknis adalah 7.796.430 ha uraiannya di P.Jawa beririgasi teknis 58%, serta 42% irigasi non teknis dan non irigasi. Di luar P.Jawa sebagian besar sawah non irigasi (>75%). Selanjutnya dapat dilihat pada Tabel 1

Tabel 1. Luas Lahan Sawah di Indonesia

No	Wilayah	Swh Irigasi (ha)	%	Swh Non Irigasi(ha)	%	Total (ha)	%
1	Sumatra	997.06	23,74	1.332.040	36,84	2.329.224	29,80
2	Jawa & bali	2.442.100	58,74	968.44	27,34	3.430.698	43,89
3	NT & Mlk	154.92	5,69	155.12	4,29	310.144	3,97
3	Kalimantan	228.85	5,45	772.89	21,38	1.001.845	12,82
3	Sulawesi	373.5	8,89	346.63	9,59	720.239	9,21
4	Irian Jaya	4.24	0,10	20.64	0,57	24.98	0,32
	Indonesia	4.200.670	100	3.595.760	100	7.796.430	100

Namun yang terjadi justru persentase luas sawah irigasi non teknis antara P.Jawa dan luar P.Jawa hampir sama. Lebih lanjut diterangkan, bahwa dalam kurun waktu 5 tahun. (1995/1995 s.d 1998/1999), terjadi penyusutan lahan pertanian menjadi non lahan pertanian adalah 61,245 ha (hampir sama atau selisih sedikit dengan data BPS Pusat 59,167 ha, yakni sebesar 2,78 ha).

Jadi penyebaran lahan sawah di seluruh Indonesia tsb tidak merata, yaitu di P.Jawa lahan sawah terluas dibanding di Pulau-Pulau lain (Pulau luar Jawa). Lahan sawah di P.Jawa yang 58% beririgasi teknis, 42 % irigasi non teknis dan non irigasi. Sedangkan di luar P.Jawa sebagian besar sawah non irigasi (>75%).

Selain itu perkembangan alih fungsi lahan sawah berikut pencetakan sawah baru (konversi) di beberapa wlayah Pulau di Indonesia sejak tahun 1979 s.d 2000 (Nyak Ilham, Yusman Syaukat, Supena Friyatno, 2003) seperti table 2 di bawah ini.

Dari table 2 diperoleh 4 buah keterangan (informasi) yang penting, yaitu: 1).konversi lahan sawah dapat terjadi baik di P.Jawa maupun luar P.Jawa; 2).konversi lahan sawah di P.Jawa jauh > daripada di Luar P.Jawa dan cenderung semakin lama terus meningkat; 3).pada periode 1997-2000 (terutama setelah jatuhnya Orba) baik secara nasional maupun beberapa wilayah terjadi konversi sawah dengan lonjakan kenaikan tajam; 4).secara nasional (grand total) terjadi lahan sawah netto positif, artinya terjadi pencetakan sawah baru > daripada konversinya

Alih Fungsi Lahan Beberapa Propinsi di Indonesia

Beberapa wilayah di Indonesia yang telah melakukan alih fungsi lahan pertanian kategorinya berupa: dipertahankan seperti semula, dipertahankan dengan syarat (menjadi lahan sejenis atau memakai upaya konservasi khusus) dan atau menjadi lahan non pertanian.

Di bawah ini disajikan hanya sebagian kecil saja terjadinya alih fungsi lahan pertanian tertentu sebagai contoh/pewakil di suatu wilayah propinsi.

Propinsi Jawa Tengah

Sebenarnya upaya pengendalian terhadap perubahan penggunaan lahan di Jawa Tengah sudah berlangsung lama (> 25 TAHUN) salah satunya yang menyangkut lahan sawah. Peraturan yang dimaksud antara lain: 1).Instruksi Gubernur Jateng No.590/107/1985 tentang Ijin Perubahan Penggunaan Tanah. Namun penerapan aturan ini belum efektif, karena

sifatnya hanya instruksi (tidak kuat); 2).selanjutnya agar kuat diubah/ditingkatkan menjadi Keputusan Gubernur Jateng No.06/1998 Tentang Pengendalian Penggunaan Tanah Pertanian Sawah menjadi non pertanian, tentunya peraturan ini sudah mengacu peraturan di atasnya seperti Keppres dan SK/SE Menteri yang relevan dan 3).dikokohkan dengan terbitnya Perda Propinsi Jateng No.21 Tahun 2003 Tentang RTRWP Jateng yang telah mendapatkan dukungan penuh Bupati/Walikota Se-Jateng beserta Ketua DPRD Propinsi/Ketua DPRD Kabupaten/Kota Se-Jateng

Tabel 2. Perkembangan Luas Lahan Neto Sawah (Ha) Wilayah Indonesia Tahun 1998 s.d 2000

No	Periode	Sumatra	Jawa	Kalimantan	Sulawesi	Bali&NT	Indonesia
1	1979-1984						
	a.Total	61.723	-41.736	169.317	81.33	34.684	305.318
	b.Rataan	10.287	-6.956	28.22	13.555	5.781	50.886
2	1985-1990						
	a.Total	138.258	-37.631	42.838	52.506	10.569	206.54
	b.Rataan	23.043	-6.272	7.14	8.751	1.762	34.423
3	1991-1996						
	a.Total	219.889	-142.626	-55.22	135.227	-5.923	151.347
	b.Rataan	36.648	-23.771	-9.203	22.538	-987	25.525
4	1997-2000						
	a.Total	-67.851	-186.813	-5.978	53.42	19.059	-188.163
	b.Rataan	-16.963	-46.703	-1.495	13.355	47.65	-47.041
	Grand Total						
	a.Total	352.019	-408.806	150.957	322.483	58.389	475.042
	b.Rataan	16	-18.582	6.862	14.658	2.654	21.592

Sumber: BPS ,1978-2000 (Diolah).

Hasil yang telah dicapai oleh pelaksanaan Perda No.21 Tahun 2003 tersebut didapatkan: 1). Selama kurun waktu 5 tahun (2001 s.d 2006)Propinsi Jateng setiap tahunnya tanah sawah berubah menjadi perumahan dan industry seluas 1.032 ha (Supriyadi, 2006); 2). Selain itu penjabaran perubahan lahan sawah (potensi sawah lestari)Propinsi Jateng tercantum dalam table 3 di bawah ini:

Tabel 3. Potensi Lahan Sawah Lestari Jawa Tengah Tahun 2006

Luas Sawah (ha & %)	Dipertahankan (ha & %)		Konversi (ha & %)	
	Sbg Lestari	Sawah	Dengan Syarat	Dialihfungsikan
1.085.513 ha(100%)	1.022.571 ha(94,20 %)		20.055,77 ha(1,85%)	42.884,83 ha(3,95%)

Sumber: Biro Pemerintahan Setda Prop.Jateng (2006).

Menurut Biro Pemerintahan Setda Propinsi Jateng (2006) dalam rangka RPDJM yang dituangkan dalam Perda No.19 Tahun 2006 Tentang Akselerasi Renstra Jawa Tengah 2003-2008 diperoleh dari luas lahan sawah Jateng 1.085.513 ha dijabarkan: a).yang dipertahankan (sebagai sawah lestari) 1.022.571 ha (94,20%); b).boleh dikonversi 62.942 ha (5,8%) terdiri yang dipertahankan dengan syarat 20.055,77 ha (1,85%) dan boleh dialih fungsikan 42.884,83 ha (3,95%); 3).Salah satu contoh di Kabupaten Karanganyar selama tahun 2006 terjadi pengurangan lahan sawah 201,9936 ha (9%) untuk perumahan, industry, jalan dll tercantum dalam table 4 di bawah ini.

Tabel 4. Realisasi Penggunaan Lahan Sawah di Kabupaten Karanganyar Tahun 2006

Luas Sawah (ha)	Peruntukan selama tahun 2006 (ha)			Luas Sawah (ha) akhir 2006	Pengurangan lahan sawah (ha)
	Perumahan	Industri	Jalan dll		
Awal 2006					
22.432,34	141,5978	38	22,3958	22.230,3464	201,9936

Sumber: Dinas Pertanian Karanganyar (2007).

Selanjutnya potensi sawah lestari tahun 2006 tercantum pada table 5 di bawah ini.

Tabel 5. Potensi Lahan Sawah Lestari Kabupaten Karanganyar Tahun 2006

Luas Sawah (ha & %)	Dipertahankan (ha & %) Sbg Sawah Lestari	Konversi (ha & %)	
		Dipertahankan Dengan Syarat	Dialihfungsikan
22.230,3464 ha(100%)	17.727,9161 ha(79,75%)	3.360 ha (15,11%)	1.142,4303 ha (5,14%)

Sumber: Dinas Pertanian Karanganyar (2007).

Dalam rangka pembentukan sawah lestari, bahwa dari luas lahan sawah 22.230,3464 ha dijabarkan: a). yang dipertahankan 17.727,9161 ha (79,75%); b). boleh dikonversi 4.502,4303 ha (20,25%) terdiri yang dipertahankan dengan syarat 3.360 ha (15,11 %) dan boleh dialih fungsikan 1.142,4303 ha (5,14%);

Berkaitan dengan penyusutan lahan perkebunan, bahwa selama kurun waktu 2 tahun (2006-2007) telah terjadi penyusutan areal perkebunan cengkeh 462 ha, lebih lanjut tercantum pada Tabel 6 di bawah ini.

Tabel 6. Penyusutan Luas Areal Tanaman Cengkih Kabupaten Karanganyar Tahun 2005-2007

Luas Areal 2005 (ha)	Luas Areal 2006 (ha)	Luas Areal 2007 (ha)	Susut 2005-2007(ha)
2.624,725	2.493,725	2.162,59	462,135

Sumber: Dinas Pertanian Karanganyar (2008)

Penyusutan tersebut terjadi akibat petani lebih berminat mengganti tanaman lain yang lebih menjanjikan seperti tanaman hias, karena cepat dan mudah panen, hama dan penyakitnya lebih mudah dikendalikan, biayanya tidak begitu banyak Menurut instansi tsb hasil yang dicapai ini merasa sudah maksimal.

Propinsi Lampung

Di Propinsi Lampung diambilkan contoh terjadinya alih fungsi lahan pertanian (hutan), bahwa selama 30 tahun (1970-2000) telah terjadinya **penurunan penutupan hutan** (penebangan) secara nyata sebesar 48 % (=60%-12%), digunakan 20% khusus tahun 1978 untuk tanaman kopi

monokultur tanpa naungan .Penebangan ini dimaksudkan salah satunya adalah mengganti hutan dengan tanaman kopi (terutama monokultur) tanpa naungan (Verbist,B; Ekadinata Putra dan Suseno Budidarsono, 2004)..

Propinsi Aceh

Di Propinsi Nangroe Aceh Darussalam diambilkan contoh terjadinya alih fungsi lahan pertanian di DAS Krueng Aceh.Menurut Penelitian BPAH Deptan (2007), didapatkan hasil bahwa pada tahun 2002 terjadi pengurangan lahan pertanian berupa: 1).penyempitan lahan hutan sebesar 50%; 2).penyempitan kebun campuran dan lahan terbuka sebesar 25%; 3).peningkatan pemukiman sebesar 400%.

FAKTOR YANG MEMPENGARUHI ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN

Faktor yang berpengaruh terhadap alih fungsi lahan pertanian seperti di atas kiranya dapat dikelompokkan menjadi 6 faktor penting yang sering terjadi di suatu wilayah antara lain: factor ekonomi, factor demografi, factor pendidikan & IPTEKS, factor social dan politik, factor kelembagaan serta factor instrumen hukum dan penegakannya.

Faktor Ekonomi

Pendapatan hasil pertanian (terutama padi) masih jauh lebih rendah, karena kalah bersaing dengan yang lain (terutama non pertanian)seperti usaha industry dan perumahan dll. Penggunaan lahan sawah untuk padi tidak menjanjikan (jauh lebih rendah) jika dibandingkan untuk perumahan, industry, tempat wisata dll, disamping usaha padi dianggap melelahkan (lama dan sulit, lebih-lebih jika ada hama/penyakit mengancam) dan harganya cenderung rendah saat panen (jaminan harga stabil tidak ada).Hal inilah yang mendorong mereka tertarik pada usaha lain di luar pertanian seraya berpengharapan pendapatannya mudah meningkat (walaupun belum tentu karena mayoritas ketrampilannya masih minim) dengan mengganti lahan pertanian (sawah) menjadi lahan non pertanian.

Faktor Demografi

Dengan semakin bertambahnya penduduk (keturunan), berarti generasi baru memerlukan tempat hidup (tanah) untuk usaha yang diambil dari lahan milik generasi tua atau tanah Negara. Hal ini jelas akan menyempitkan/mengurangi luas tanah secara cuma-cuma disamping adanya keinginan generasi berikutnya merubah lahan pertanian yang sudah ada.

Faktor Pendidikan dan IPTEKS

Dengan minimya pendidikan karakter (mental baja terhadap setiap usaha yang diinginkan) dan minimnya IPTEKS yang dimiliki mayoritas rakyat Indonesia, maka sering terjadinya sebagian masyarakat cenderung mengambil jalan pintas dalam mengatasi masalah seperti usaha **seadanya** (mengeksploitasi lahan pertanian hingga tidak produktif/rusak, menjual tanah, merubah lahan pertanian ke non pertanian)tanpa memikirkan dampak untung dan ruginya, sehingga manakala terjadi masalah maka kerugiannlah yang di dapat (menderita).

Faktor Sosial dan Politik

Factor social yang merupakan pendorong alih fungsi lahan antara lain: perubahan perilaku, konversi dan pemecahan lahan, sedangkan sebagai penghambat alih fungsi lahan adalah hubungan pemilik lahan dengan lahan dan penggarap. **Faktor Politik** dapat dilihat dari dinamika perkembangan masyarakat sebagai efek adanya otonomi daerah dan dinamika perkembangan masyarakat dunia , tentunya ingin menuntut hak pengelolaan tanah yang lebih luas dan nyata(mandiri), sehingga di sini dapat timbul keinginan adanya upaya perubahan tanah pertanian (alih fungsi lahan pertanian). Efek sampingannya dapat menimbulkan adanya perebutan hak milik/hak menguasai untuk merubah tanah, sehingga akhirnya dapat menjadi sumber terjadinya konflik antar pihak.

Perubahan Perilaku

Adanya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi (alat komunikasi, transportasi, informasi radio, tayangan TV, berita teman dll) yang pernah diketahui/dilihat sebagian besar masyarakat (petani) dapat berpengaruh terhadap **perubahan sikap yang berlebihan** (gejolak hati berontak bersifat kamufase atau menutupi kekurangannya atau mengambil jalan pintas)berdampak merugikan dirinyadari pola hidup sederhana, rasa gotong royong yang tinggi berganti menjadi pola hidup konsumtif (boros), bersifat instan, sok kapitalis dan individualis; **atau sebaliknya perubahan sikap merasa minder** (merasa tidak mampu harta, benda dan iptek)akibat antara lain: a).melihat iklan yang sangat menarik tentang barang konsumtif (alat kecantikan, mobil, pakaian mewah dll); b). melihat orang yang bekerja kantoran kelihatan lebih enak, cakap dan penghasilan tinggi dibanding kerja sebagai petani nampak lusuh, kotor, sengsara, tidak keren, terasing dan penghasilannya rendah, terimanya penghasilan tidak rutin (nunggu beberapa waktu/musim panen)dll.

Dampak dari perubahan sikap yang berlebihan ini dapat berpengaruh terhadap pencitraan petani semakin menurun atau pekerjaan sebagai petani bahkan di bidang pertanian menjadi tidak menarik, sehingga beralih kerja di bidang selain pertanian (dianggap lebih menjanjikan walaupun belum tentu) akhirnya timbul keinginan untuk melepaskan lahan pertaniannya untuk dijual atau dirubah menjadi lahan non pertanian walaupun harus melalui konflik/ketegangan dengan berbagai pihak..

Konversi dan pembagian lahan pertanian

Keinginan untuk mengadakan konversi dan pembagian lahan pertanian dapat menyebabkan terjadinya perubahan hak kepemilikan tanah atau hak pengelolaan tanah, sehingga yang terjadi dapat berubahnya lahan pertanian menjadi non pertanian atau pengurangan (penyempitan) lahan pertanian.

Hubungan pemilik lahan dengan lahan dan penggarap

Hubungan pemilik lahan dengan lahan dan penggarap dalam konteksnya adalah pemilik lahan merasa lahannya sebagai warisan dari orang tuanya, wahana berbagi rasa dengan penggarapnya, sehingga lahan tersebut perlu dipertahankan walaupun dengan resiko nilainya semakin menurun jika tidak ada upaya pengelolaan yang bagus (tidak ramah lingkungan) akibatnya kondisi lahan terus merosot bahkan terjadi kerusakan. Berarti maksud mempertahankan kepemilikan lahan di sini dapat dikatakan sia-sia.

Namun jika maksudnya untuk mempertahankan lahan dengan pengelolaan lahan yang bagus yakni lahan harus dipelihara dengan baik (ramah lingkungan) dan dapat meningkatkan nilai tambah finansial dll antara lain: melalui pemupukan yang teratur, terpadu dan proporsional (keseimbangan pupuk organik dan pupuk an organik) disertai pemilihan bibit unggul dll dengan harapan hasilnya meningkat sekaligus meningkatkan pula pendapatannya.

Otonomi Daerah dan Perkembangan Masyarakat Dunia

Adanya kebijakan otonomi daerah menuntut pemerintah daerah dan masyarakatnya agar lebih luas dan mandiri dalam setiap pengelolaan potensi daerah (tidak terkecuali pemanfaatan lahan pertanian). Hal ini jelas menuntut adanya konsekuensi perubahan tentang status kepemilikan maupun pengelolaan tanah pertanian yang ujungnya tentunya ingin mengadakan upaya mengalihkan fungsi lahan pertanian (sawah), walaupun harus melalui konflik/ketegangan dengan berbagai pihak.

Perkembangan Masyarakat Dunia yang dinamis dan IPTEKS yang sangat pesat dapat dinikmati setiap saat (informasi yang tidak bisa dihindari) dari berbagai media oleh masyarakat Indonesia dapat dijadikan spirit dalam memperjuangkan segala kemungkinan yang diinginkan termasuk tentang hak-hak kepemilikan tanah pertanian termasuk tentang perubahannya (status dan atau alih fungsi lahan).

Faktor Kelembagaan

Kelembagaan Petani seperti Himpunan Kerukunan Tani (HKTI), Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) dll terasa belum mempunyai kekuatan dan peran yang mantap terhadap anggotanya maupun dalam hubungannya dengan pihak pemerintah, maupun pihak lain yang terkait. Hal ini terjadi oleh adanya masalah internal (primordial) seperti anggota (pengurus) yang beragam (pengurusnya beragam latar belakang, maupun sebagian besar anggotanya miskin) serta tidak dapat berkomitmen dalam persatuan demi kemajuan organisasi dan anggotanya, dengan lebih banyak mementingkan pribadi/golongannya, sehingga yang terjadi melemahkan kekuatan organisasi atau lemah dalam posisi tawar terutama dengan pemerintah sebagai mitra kerjanya lebih-lebih seharusnya dapat menjadi orangtuanya. Pada hal pemerintah seharusnya bertanggung jawab penuh terhadap kehidupan sekaligus kemajuan organisasi ini.

Posisi tawar yang dimaksud salah satunya menyangkut pengendalian kestabilan harga bahan pangan (makanan pokok misal beras). Setiap ada gejolak kenaikan harga sembako, maka para konsumennya mengeluh **karena menurutnya** akan menyebabkan kenaikan harga barang/kebutuhan lainnya sehingga menyebabkan pengeluaran biayanya semakin tinggi. Pada hal ketika harga naik seharusnya petani menikmati pertambahan hasilnya (untung), namun yang terjadi justru rugi, karena petani sudah tidak punya stok beras lagi atau sudah terjual semuanya dengan harga murah sedangkan ketika harga turun petani sudah barang tentu barangnya terjual dengan harga lebih murah lagi, sehingga semuanya (harga naik atau turun) justru yang didapat harus menanggung kerugiannya, sedangkan pemerintah tidak bisa berbuat banyak, karena dalam hal ini pemerintah lebih banyak berpihak kepada pengusaha, yakni harganya diserahkan pasar (dikendalikan pedagang/pengusaha). Jadi di sini nampak jika organisasi petani di Indonesia masih dianggap inferior (masih kecil/belum diperhitungkan), belum bisa memperjuangkan kepentingan anggotanya (para petani).

Oleh karena merasa jika organisasinya tidak bisa memperjuangkannya, maka mereka bisa saja melakukan tindakan konversi tanah dengan

menjual tanah (mengalihkan fungsi lahan pertanian ke non pertanian) dengan harga murah atau mengelola tanah semaunya tanpa memperhatikan kelestariannya.

Faktor Instrumen Hukum dan Penegakannya

Sebenarnya telah banyak instrument hukum yang telah dibuat oleh pemerintah untuk mengendalikan atau menghambat laju terjadinya alih fungsi lahan pertanian. Secara kongkrit UU yang dimaksud telah terbit diawali ketika bangsa Indonesia belum lama merdeka, yakni: Undang-Undang yang menyangkut keagrariaan No.5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang mengatur kepemilikan lahan (*land reform, lahan ingendom dll*) maupun untuk mengelolanya baik oleh Negara dan warganya; UU No.5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistem; UU No.41/2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan. Tentunya UU tsb harus benar-benar dapat mengatur pembangunan ekonomi (industry) yang tetap berbasis produksi pertanian; disamping itu masih ada peraturan perUU lain yang berkaitan antara lain:

Peraturan perUU yang dimaksud antara lain: a). PP No.25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah Daerah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom; Keppres No.53 Tahun 1989 Tentang Kawasan Industri; Keppres No.33 Tahun 1990 Tentang Penggunaan Tanah Bagi Pembangunan Kawasan Industri; Surat Meneg Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas No.5334 /MK/9/1994 Tentang Perubahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis Untuk Penggunaan Tanah Non Pertanian; SK Mendagri No.5335/MK/9/1994 Tentang Penyusunan RTRW dan b).khusus di Jateng telah dikokohkan dengan terbitnya Perda Propinsi Jateng No.21 Tahun 2003 Tentang RTRWP Jateng yang telah mendapatkan dukungan penuh Bupati/Walikota Se-Jateng beserta Ketua DPRD Propinsi/Ketua DPRD Kabupaten/Kota Se-Jateng dll.

Peraturan tsb sudah cukup banyak namun sangsinya belum terasa tegas dan berat bagi pelanggarnya sehingga dalam penerapannya/penegakannya masih terasa belum optimal, melihat hasilnya juga masih belum banyak di samping dianggap masih ringan oleh pelanggarnya (tidak ada rasa takut/jera). Hal ini disebabkan oleh mental aparat pemerintah dan aparat penegak hukum yang belum kuat menghadapi budaya KKN, sehingga dalam penerapannya menjadi tidak tegas dan model tebang pilih.

STRATEGI PENGENDALIAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN

Agar pengendalian terhadap upaya alih fungsi lahan pertanian dapat efektif dan efisien di suatu wilayah, maka ditawarkan strategi sbb:

Kebijakan Pemerintah

Kebijakan pemerintah yang dibuat harus pro rakyat, artinya kebijakan tersebut benar-benar memperhatikan kepentingan rakyat, sehingga rakyat merasa nyaman hidup dengan keluarganya maupun selalu mau/memperhatikan ajakan pemerintah untuk menyukseskan pembangunan, tidak mudah tergoda adanya hasrat untuk mengkonversi tanah pertanian.

Kebijakan yang tidak berat sebelah contohnya yang menyangkut pertimbangan perolehan anggaran dari pusat harus proporsional dapat ditinjau dari aspek potensi sumberdaya (alam, energy, manusia), potensi rawan keamanan, potensi kualitas SDMnya, potensi geografis wilayah, potensi rawan bencana, potensi pengembangan IPTEKSnya, potensi pengembangan infrastruktur ekonomi (pasar, sarana/prasarana transportasi, komunikasi dll). Kebijakan disini benar-benar untuk rakyat, artinya bukan hanya untuk kalangan pengusaha atau pegawai saja. Atau yang sekarang masih segar dalam ingatan (suatu hal baru), yakni tentang pemberian gaji PNS yang tinggi (menyedot persediaan anggaran pembangunan yang lain), jika tidak dibarengi etos kerja tinggi maupun penerapan sanksi yang tidak tegas dan berat terhadap pegawai yang melanggar disiplin berarti hanya pemborosan saja. Jika hal demikian ini tidak dimanage / dikendalikan dengan baik dapat menimbulkan kecemburuan social yang tinggi, akhirnya rakyat dapat apriori & mengambil jalan pintas atau mudah tergerak untuk mengadakan upaya alih fungsi lahan pertanian, akibatnya terjadilah penyempitan lahan pertanian.

Instrumen Hukum

Perlu diupayakan secara kongkrit dalam hal : (1) Mencabut sekaligus mengganti Peraturan perUU yang tidak sesuai kondisi kebutuhan petani serta dengan mencantumkan sanksi yang tegas dan berat bagi pelanggarnya; (2). Penerapan pengendalian secara ketat khususnya tentang perijinan perubahan alih fungsi lahan pertanian dan pengelolaannya harus sesuai RTRW; (3). Menerapkan sanksi yang tegas dan berat bagi pelanggarnya misal pelanggaran RTRW dll; (4). Memberikan sanksi yang jauh lebih berat bagi pelanggarnya dari kalangan aparat pemerintah/penegak hukum antara lain yang menyangkut perijinan, perubahan status tanah, dll; (5). Membuat UU yang memberikan jaminan kekuatan yang memadai dan sederajat bagi organisasi petani dalam hubungannya (memperjuangkan haknya) dengan pihak pemerintah dan organisasi lain yang menyangkut setiap pengambilan

keputusan, khususnya yang menyangkut kebutuhan petani; (6). Pembuatan UU yang menyangkut jaminan kestabilan kelahiran maksimal 2 orang bayi untuk seluruh rakyat Indonesia yang berkeluarga; (7). Merevisi PP No.25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah Daerah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom dengan mencantumkan hak-hak penguasaan tanah oleh Negara dan rakyat yang lebih pro rakyat; (8). Mengganti Keppres No.53 Tahun 1989 Tentang Kawasan Industri; Keppres No.33 Tahun 1990 Tentang Penggunaan Tanah Bagi Pembangunan Kawasan Industri dengan Keppres baru yang lebih pro rakyat; dan (9). 9.Mendukung keberadaan UU No.41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan serta mengawasi pelaksanaan dan penegakannya

Instrumen Ekonomi

Perlu diupayakan secara kongkrit dalam hal pembuatan : (1). Kebijakan yang menyangkut jaminan kestabilan harga dan keberadaan stok barang kebutuhan petani; (2). Kebijakan yang menyangkut jaminan kestabilan system distribusi (penyaluran) barang kebutuhan petani; (3). Kebijakan yang menyangkut jaminan social tenaga kerja (asuransi kerugian hasil pertanian seperti gagal panen atau anjloknya harga, asuransi kecelakaan kerja pertanian, asuransi pendidikan keluarga petani, asuransi kesehatan keluarga petani dll); (4). Kebijakan yang menyangkut: pemberian insentif setiap panen hasil pertanian bagi petani penggarap atau buruh tani; dan pemberian desinsentif bagi fiihak yang berminat dalam alih fungsi lahan pertanian; (5). Kebijakan yang menyangkut pemberian keringanan pajak khususnya sarana produksi pertanian dan penjualan hasil pertanian dalam negeri.

Instrumen Sosial dan Politik

Perlu diupayakan secara kongkrit dalam hal pembuatan : (1). Kebijakan yang pro rakyat (meperhatikan benar-benar kepentingan rakyat termasuk hak kepemilikan dan pengelolaan tanah pertanian) dan pemerintah yang menjalankannya selalu berusaha mewujudkan *clean governance dan clean government*; (2).Kebijakan pemasyarakatan dan upaya pemakaian kembali produk alam Indonesia , khususnya produk pertanian ke semua lapisan (seluruh) masyarakat; (3). Kebijakan pemasyarakatan bahaya dan pencegahannya dalam pembuatan dan pemakaian produk yang merugikan kehidupan petani beserta keluarganya bahkan dapat merusak lingkungan; (4).Pemeloporan secara pro aktif gerakan penghijauan setiap jengkal tanah oleh pemerintah dan tokoh/lembaga swadaya masyarakat; (5).Pemeloporan gerakan secara pro aktif dan pembentukan satgas sadar lingkungan dimulai dari RT hingga ke pusat dll; dan (6). Kebijakan Pendampingan dan upaya penerapannya agar petani dengan secepatnya sadar dan pulih dari pe-

ngalaman kerugian yang diderita menyangkut kehilangan hasil pertanian (pengelolaan yang tidak berhasil).

Istrumen Pendidikan dan IPTEKS

Perlu dupayakan secara kongkrit dalam hal penerapan : (1). Pemberian pendidikan bermoral bangsa Indonesia, ilmu, ketrampilan dan seni yang memadai dan efektif tentang pengelolaan usaha pertanian yang prospektif yang dapat dimanfaatkan dan dinikmati bagi konsumen; dan (2) .Pemberian ilmu pengetahuan dan teknologi tepat guna yang sesuai dan terjangkau oleh kemampuan petani seperti budidaya tanaman hias, sayuran, belut dll di lahan sempit.

KESIMPULAN

Setelah mencermati dari berbagai hal di atas dapat disimpulkan antara lain:

Kebijakan dan kegiatan alih fungsi lahan pertanian merupakan sesuatu kebutuhan dan tantangan yang tidak bisa dihindari dan secepatnya perlu di atasi dengan tepat dan mantap untuk kelangsungan hidup bagi generasi sekarang maupun generasi yang akan datang(kenaikan jumlah penduduk Indonesia selama 33 tahun atau periode 1977-2010 lebih 100 .000.000 jiwa). Konsekwensinya akan terjadi penyempitan lahan pertanian, namun tetap terkendali dengan baik dan kemungkinan ada alternative penggantinya serta ramah lingkungan.

Faktor yang mempengaruhi alih fungsi lahan pertanian antara lain: factor ekonomi, demografi, pendidikan dan ipteks, social dan politik, kelembagaan, instrument hukum dan penegakannya.

Permasalahan dan upaya pengendalian alih fungsi lahan di wilayah Indonesia antara lain menyangkut aspek hukum, ekonomi, social politik, kelembagaan, kebijakan pemerintah, pendidikan bermoral bangsa Indonesia dan IPTEKS yang sesuai serta ramah lingkungan.

Revisi Peraturan dan penerapannya tegas tanpa pandang bulu khususnya tentang RTRW dan perijinan serta mekanismenya dengan mencatumkan sanksi yang tegas dan berat bagi pelanggarnya.

Memberikan sanksi yang jauh lebih berat bagi pelanggarnya dari kalangan aparat pemerintah/penagak hukum antara lain yang menyangkut perijinan, perubahan status tanah, dll.

Membuat UU yang memberikan jaminan kekuatan yang memadai dan sederajat bagi organisasi petani dalam hubungannya (memperjuangkan haknya) dengan pihak pemerintah dan organisasi lain yang menyangkut setiap pengambilan keputusan, khususnya yang menyangkut kebutuhan petani.

Mendukung keberadaan UU No.41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan serta mengawasi pelaksanaan dan penegakannya.

Merevisi PP No.25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah Daerah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom dengan mencantumkan hak-hak penguasaan tanah oleh Negara dan rakyat yang lebih pro rakyat.

Revisi Peraturan dan penerapannya tegas tanpa pandang bulu khususnya tentang RTRW dan perijinan serta mekanismenya dengan mencatumkan sanksi yang tegas dan berat bagi pelanggarnya.

Mengganti Keppres No.53 Tahun 1989 Tentang Kawasan Industri; Keppres No.33 Tahun 1990 Tentang Penggunaan Tanah Bagi Pembangunan Kawasan Industri dengan Keppres baru yang lebih pro rakyat.

Memberikan sanksi yang jauh lebih berat bagi pelanggarnya dari kalangan aparat pemerintah/penegak hukum antara lain yang menyangkut perijinan, perubahan status tanah, dll.

Kebijakan ekonomi tentang barang hasil pertanian yang menyangkut jaminan kestabilan harga, keberadaan stok barang kebutuhan petani, system distribusi barang, pemberian insentif/disinsentif, jaminan social tenaga kerja, asuransi kerugian (gagal panen dan atau anjloknya harga barang tsb.

Kebijakan yang pro rakyat (meperhatikan benar-benar kepentingan rakyat termasuk hak kepemilikan dan pengelolaan tanah pertanian) dan pemerintah yang menjalankannya selalu berusaha mewujudkan *clean governance dan clean government*. Bentuk kongkrit adalah pemyarakatan dan upayanya berupa a).pemakaian kembali produk alam Indonesia; b).pemakaian produk yang merugikan kehidupan petani beserta keluarganya bahkan dapat merusak lingkungan; c).pemeloporan secara pro aktif gerakan penghijauan setiap jengkal tanah oleh pemerintah dan tokoh/lembaga swadaya masyarakat; d). Pemeloporan gerakan secara pro aktif dan pembentukan satgas sadar lingkungan dimulai dari RT hingga ke pusat dll.;e). .Kebijakan Pendampingan dan upayanya penerapannya agar petani

dengan secepatnya sadar dan pulih dari pengalaman kerugian yang diderita menyangkut kehilangan hasil pertanian (pengelolaan yang tidak berhasil).

Pemberian pendidikan bermoral bangsa Indonesia, ilmu, ketrampilan dan seni yang memadai dan efektif tentang pengelolaan usaha pertanian yang prospektif yang dapat dimanfaatkan dan dinikmati sendiri maupun bersama pihak lain.

Pemberian ilmu pengetahuan dan teknologi tepat guna yang sesuai dan terjangkau oleh kemampuan petani seperti budidaya tanaman hias, sayuran, belut dll di lahan sempit.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis ucapkan terima kasih kepada Ir.Riyo Samekto, MP atas saran dan kritiknya yang konstruktif pada makalah ini, serta kepada Dr.Ir.Bandi Hermawan, M.Sc. dan Ir.Eko Supriyono, M.S .atas undangannya untuk saya agar mengirimkan makalah dimuat pada Prosiding Hasil **Seminar Nasional: "Urgensi dan Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian"** Kamis, 7 Juli 2011 di Universitas Bengkulu.

DAFTAR PUSTAKA

- Balai Penelitian Agroklimat dan Hidrologi, 2011. Analisis Alih Fungsi Lahan dan Keterkaitannya Dengan Karakteristik Hidrologi DAS Krueng Aceh. Bogor.
- Bambang S.Widjanarko, Moshedayan Pakpahan, Bambang Rahardjono dan Putu Suweke. 20...? Aspek Pertanahan Dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian (Sawah). Puslibang BPN Jakarta.
- Biro Pemerintahan Setda Jateng. 2005. Laporan Akhir: Pendataan Potensi Tanah Sawah Yang Harus Dipertahankan dan Yang Boleh Dialih Fungsikan. BPSD Prop Jateng dan PT. Andiccon Mulya. Smg.
- BPS Kab. Karanganyar. 2009. Karanganyar Dalam Angka 2009. ISSN. 0215-6172.
- BPS Pusat. 2001. Statistik Indonesia. Jakarta.
- BPS Pusat. 2010. Sensus Penduduk Indonesia 2010. Jakarta.
- Bruno Verbist, Andree Ekaadinata Putra dan Suseno Budidarsono. 2004. Penyebab Alih Guna Lahan dan Akibatnya Terhadap Fungsi DAS Pada Lansekap Agroforestri Berbasis Kopi di Sumatra. World Agroforestry Centre-ICRAF Asia Bogor. Agrivita. 26(1). Maret 2004. ISSN: 0126-0537.

- Dinas Pertanian Kab.Karanganyar. 2007. Realisasi Penggunaan Tanah Sawah 2006.
- Dinas Pertanian Kab.Karanganyar 2008. Potensi Tanah Sawah di Kab.Karanganyar 2007.
- Dinas Pertanian Kab.Karanganyar .2008. Perkembangan Penyusutan Luas Areal Tanah Cengkeh 2005-2007.
- Direktorat Penatagunaan Tanah BPN.1998.Himpunan Makalah Yang Berkaitan Dg Kebijakan Pertanian.Publikasi 28.Jakarta.
- Nyak Ilham, Yusman Syauki, Supeno Friyatno.20....? Perkembangan dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Konversi Lahan Sawah Serta Dampak Ekonominya. Puslitbang Sosek Pertanian Bogor dan Dep.Ilmu-Ilmu Sosek Pertanian IPB Bogor.
- Priyono.2009. Pemetaan Sawah Lestari Kabupaten Karanganyar. Lap.Akhir Penelitian.Kerjasama Bappeda Karanganyar dan BPPTP FP UNISRI Surakarta.
- Priyono. 2009. Pemetaan Budidaya Cengkeh dan Tembakau Kabupaten Karanganyar. Laporan Akhir Penelitian.Kerjasama Bappeda Karanganyar dan BPPTP FP UNISRI Surakarta.
- Supriyadi,B. 2006. Jateng Berusaha Wujudkan Lahan Sawah Lestari.Dinas Pertanian Tanaman Pangan Jateng.Kapanlagicom.
- Yudi Firmanul Arifin. (?). Faktor Penyebab Banjir dan Kebakaran Hutan dan Lahan Berdasarkan Analisis Data Perubahan Penutupan Lahan dan Iklim di Kalimantan Selatan.PPLH Lemlit Unlam.Banjar Baru Banjarmasin.