

STRATEGI PENGENDALIAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN

A Strategy to Control Agricultural Land Conversion

Iwan Isa

Badan Pertanahan Nasional, Jakarta, Indonesia
(National Agrarian Agency)

Abstract

Accelerating conversion of agricultural land to non-agricultural uses becomes the main issue in agricultural sector development. This paper discusses the phenomena of land use changes, especially paddy field conversion, and strategy to control them. In the period of 1979 to 1999, paddy field conversion in Java reached 1,002,005 ha or 50,100 ha yr⁻¹, while in the outer islands it was about 625,459 ha or 31,273 ha yr⁻¹. Agricultural development in the globalization era needs serious attention and has to be focused on farmers' welfare. In the legal aspect, effective regulatory measures in protecting the productive agricultural land with penalty of violation should be enacted as a basis of allocating permanent agricultural land and along with mainstreaming agricultural policy with related sectors. In addition, policy to control agricultural land conversion, especially irrigated paddy field has to be integrated with regional spatial development planning.

Abstrak

Laju konversi lahan pertanian ke non-pertanian merupakan salah satu masalah utama yang dihadapi sektor pertanian. Tulisan ini dimaksudkan untuk mendiskusikan fenomena dan mengkaji perubahan lahan pertanian khususnya sawah, serta strategi pengendaliannya. Konversi lahan sawah di Jawa dalam kurun waktu 1979-1999 mencapai sekitar 1.002.005 ha atau 50.100 ha per tahun, sedangkan di luar Jawa mencapai sekitar 625.459 ha atau 31.273 ha per tahun. Pembangunan pertanian dalam memasuki era globalisasi memerlukan perhatian yang serius untuk membangun masyarakat petani itu sendiri. Dalam aspek legal, perlu ditetapkan suatu peraturan perundang-undangan yang mengikat tentang perlindungan lahan pertanian produktif yang menjadi dasar penetapan zonasi lahan pertanian abadi. Perumusan kebijakan pengelolaan harus bersifat menyeluruh antar sektor yang terkait. Kebijaksanaan pengendalian konversi lahan pertanian terutama sawah beririgasi teknis harus benar-benar terintegrasi dengan rencana pengembangan ruang wilayah.

PENDAHULUAN

Sebagai salah satu bangsa agraris terbesar di dunia, Indonesia memiliki persentase sawah terkecil yakni kurang dari 5% dari total luas daratannya. Persentase inipun cenderung menyusut dari waktu ke waktu. Penyusutan ini justru terjadi di tengah maraknya berbagai himbauan dan larangan konversi sawah. Diperkirakan terdapat tiga determinan utama penyebab konversi tersebut, yakni: transformasi struktur ekonomi, pembangunan infrastruktur perhubungan, dan otonomi daerah. Terdapat pula indikasi kuat bahwa konversi sawah irigasi telah direncanakan terjadi dari sejak awal, yakni melalui mekanisme Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) provinsi/ kabupaten. Apabila fenomena ini tidak dapat dicegah, maka upaya untuk mewujudkan ketahanan pangan akan menjadi mimpi yang tak pernah selesai.

Tulisan ini dimaksudkan untuk mendiskusikan fenomena dan mengkaji perubahan lahan pertanian khususnya sawah.

PERMASALAHAN TANAH PERTANIAN

Sektor pertanian masih tetap memberikan kontribusi yang signifikan dalam pertumbuhan perekonomian Indonesia. Namun demikian, secara keseluruhan kinerja sektor pertanian dihadapkan pada berbagai masalah. Ditinjau dari aspek pertanahan, permasalahan sektor pertanian tersebut, antara lain adalah:

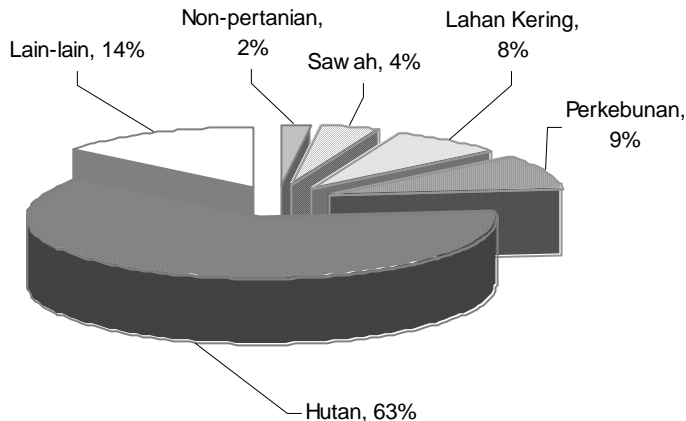
- Cepatnya konversi lahan pertanian menjadi non-pertanian
- Semakin terbatasnya sumber daya tanah yang cocok untuk dikembangkan bagi kegiatan pertanian
- Sempitnya tanah pertanian per kapita penduduk Indonesia ($900 \text{ m}^2/\text{kapita}$)
- Makin banyaknya petani gurem dengan luas lahan garapan kurang dari 0,5 ha/keluarga
- Rentannya status penguasaan tanah pertanian.

Tidak semua lahan yang tersedia cocok untuk kegiatan pertanian, demikian pula seringkali terjadi lahan yang cocok untuk kegiatan pertanian ternyata telah digunakan untuk kegiatan lainnya. Untuk itulah, alokasi sumber daya lahan untuk memenuhi kebutuhan berbagai kegiatan pembangunan menjadi sangat strategis.

Indonesia memiliki luas daratan lebih kurang 190,9 Juta ha, seluas 70,8 Juta ha atau 37,1% telah dimanfaatkan untuk berbagai kegiatan budidaya seperti sawah, pertanian lahan kering, perkebunan, budidaya non-pertanian (permukiman,

industri, tambang, dll) serta penggunaan-penggunaan tanah lainnya (ladang, semak, padang rumput, dll). Seluas 120,2 juta ha atau 62,9% masih berupa hutan (hutan lebat, hutan sejenis, belukar, dll) (Lampiran 1).

Berdasarkan intensitas penggunaan tanah untuk kegiatan budidaya, Pulau Jawa telah mencapai 79,9%, disusul oleh Sumatera 46,7%, sedangkan Papua mempunyai intensitas penggunaan tanah terkecil yakni 20%. Bila dilihat berdasarkan kelompok penggunaan tanah, maka penggunaan tanah semak, padang rumput, alang-alang, tanah tandus, rusak dan perairan tambak (dikelompokkan dalam penggunaan lain) menempati urutan terluas kedua (13,9%) setelah hutan, kemudian disusul oleh perkebunan (8,5%), pertanian lahan kering (7,8%) dan sawah (4,9%) (Gambar 1).



Gambar 1. Persentase penggunaan lahan di Indonesia

Berdasarkan analisis perubahan penggunaan tanah dalam kurun waktu 1994-2004 diketahui bahwa pola perubahan penggunaan tanah di Indonesia dapat dibagi dalam dua kelompok utama, yaitu penyusutan tanah hutan terutama di P. Sumatera, Kalimantan, Sulawesi dan Papua menjadi perkebunan, pertanian lahan kering, dan penggunaan tanah lainnya. Dalam periode 1994-1998 terjadi penyusutan hutan sebesar 6,1 juta ha terutama di P. Sumatera (51%) dan Sulawesi (20%), menjadi perkebunan (1,9 juta ha), pertanian lahan kering (0,8 juta ha), non-pertanian (0,2 juta ha), sawah (0,2 juta ha) dan lain-lain (0,1 juta ha). Pada periode 1998-2002 penyusutan luas hutan seluas 5,6 juta ha terutama terjadi di P. Kalimantan (70%) dan Sumatera (18%).

Sementara itu, selama periode 1979-1999, konversi lahan sawah di Indonesia mencapai 1.627.514 ha atau 81.376 ha/ tahun. Dari jumlah lahan sawah selama kurun waktu tersebut, sekitar 1.002.005 ha (61,57%) atau 50.100 ha/tahun terjadi di Jawa, sedangkan di luar Jawa mencapai sekitar 625.459 ha (38,43 %) atau 31.273 ha/ tahun. Ini berarti bahwa konversi lahan sawah yang terjadi di P. Jawa apabila tidak dilakukan upaya pengendalian akan mengurangi kapasitas P Jawa dalam memproduksi pangan nasional.

Cepatnya konversi lahan pertanian menjadi non-pertanian dapat mempengaruhi kinerja sektor pertanian. Pertama, konversi ini secara langsung menurunkan luas lahan untuk kegiatan produksi pangan sehingga sangat berpengaruh terhadap penyediaan pangan lokal maupun nasional. Konversi lahan pertanian subur ini amat fenomenal di Pantai Utara Pulau Jawa. Di sisi lain, kehilangan tanah pertanian cenderung diikuti dengan hilangnya mata pencaharian petani yang dapat menimbulkan pengangguran, dan pada akhirnya memicu masalah sosial. Masyarakat petani tradisional di perdesaan pada umumnya tidak memiliki latar belakang pendidikan formal yang memadai dan tidak memiliki keahlian lain selain bertani, sehingga mereka tidak siap untuk memasuki lapangan kerja non-pertanian setelah kehilangan tanah pertanian mereka. Demikian pula, konversi ini menyebabkan hilangnya investasi infrastruktur pertanian (irigasi) yang menelan biaya sangat tinggi. Sebagian dari investasi tersebut diperoleh dari pinjaman luar negeri yang mungkin belum sepenuhnya terbayar, sehingga terjadi pemborosan keuangan negara.

Faktor-faktor yang mendorong terjadinya konversi lahan pertanian menjadi non-pertanian antara lain adalah:

1. Faktor kependudukan: pesatnya peningkatan jumlah penduduk telah meningkatkan permintaan tanah untuk perumahan, jasa, industri, dan fasilitas umum lainnya. Selain itu, peningkatan taraf hidup masyarakat juga turut berperan menciptakan tambahan permintaan lahan akibat peningkatan intensitas kegiatan masyarakat, seperti lapangan golf, pusat perbelanjaan, jalan tol, tempat rekreasi dan sarana lainnya.
2. Kebutuhan lahan untuk kegiatan non-pertanian antara lain pembangunan *real estate*, kawasan industri, kawasan perdagangan, dan jasa-jasa lainnya yang memerlukan lahan yang luas, sebagian diantaranya berasal dari lahan pertanian termasuk sawah. Hal ini dapat dimengerti, mengingat lokasinya dipilih sedemikian rupa sehingga dekat dengan pengguna jasa yang terkonsentrasi di perkotaan dan wilayah di sekitarnya (sub-urban area). Lokasi sekitar kota, yang sebelumnya didominasi oleh penggunaan lahan pertanian, menjadi sasaran pengembangan kegiatan non-pertanian, mengingat harganya yang relatif murah serta telah dilengkapi dengan sarana dan prasarana penunjang seperti jalan raya, listrik, telepon, air bersih, dan fasilitas

lainnya. Selain itu, terdapat keberadaan “sawah kejeprit”, yakni sawah-sawah yang tidak terlalu luas karena daerah sekitarnya sudah beralih menjadi perumahan atau kawasan industri, sehingga petani pada lahan tersebut mengalami kesulitan untuk mendapatkan air, tenaga kerja, dan sarana produksi lainnya, yang memaksa mereka untuk mengalihkan atau menjual tanahnya.

3. Faktor ekonomi, yaitu tingginya *land rent* yang diperoleh aktivitas sektor non-pertanian dibandingkan sektor pertanian. Rendahnya insentif untuk berusaha tani disebabkan oleh tingginya biaya produksi, sementara harga hasil pertanian relatif rendah dan berfluktuasi. Selain itu, karena faktor kebutuhan keluarga petani yang terdesak oleh kebutuhan modal usaha atau keperluan keluarga lainnya (pendidikan, mencari pekerjaan non-pertanian, atau lainnya), seringkali membuat petani tidak mempunyai pilihan selain menjual sebagian lahan pertaniannya.
4. Faktor sosial budaya, antara lain keberadaan hukum waris yang menyebabkan terfragmentasinya tanah pertanian, sehingga tidak memenuhi batas minimum skala ekonomi usaha yang menguntungkan.
5. Degradasi lingkungan, antara lain kemarau panjang yang menimbulkan kekurangan air untuk pertanian terutama sawah; penggunaan pupuk dan pestisida secara berlebihan yang berdampak pada peningkatan serangan hama tertentu akibat musnahnya predator alami dari hama yang bersangkutan, serta pencemaran air irigasi; rusaknya lingkungan sawah sekitar pantai mengakibatkan terjadinya intrusi (penyusupan) air laut ke daratan, yang berpotensi meracuni tanaman padi.
6. Otonomi daerah yang mengutamakan pembangunan pada sektor yang menjanjikan keuntungan jangka pendek lebih tinggi guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang kurang memperhatikan kepentingan jangka panjang dan kepentingan nasional yang sebenarnya penting bagi masyarakat secara keseluruhan. Hal ini antara lain tercermin dari Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang cenderung mendorong konversi tanah pertanian untuk penggunaan tanah non-pertanian, serta rendahnya kemauan politik (*political will*) dari pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) untuk secara konsisten dan tegas membuat sekaligus melaksanakan peraturan daerah yang terkait dengan konversi lahan pertanian.
7. Lemahnya sistem perundang-undangan dan penegakan hukum (*law enforcement*) dari peraturan-peraturan yang ada. Kewajiban untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya dan mencegah kerusakannya sebenarnya telah ada dalam Pasal 15 Undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (atau yang lebih dikenal sebagai Undang-undang Pokok Agraria), yang dilengkapi dengan sanksi pidana sebagaimana tercantum dalam Pasal 52 ayat (1) UUPA. Namun demikian, penegakan hukum dari ketentuan ini masih belum terlaksana sebagaimana mestinya. Selanjutnya, ketentuan terhadap pelanggaran peruntukan tanah dalam Rencana Tata Ruang Wilayah masih belum ada

sanksi hukumnya, demikian pula terhadap pelanggaran ketentuan penyusunan RTRW yang seharusnya telah mempertimbangkan berbagai aspek, antara lain pencegahan konversi lahan pertanian produktif, terutama sawah beririgasi.

REVIEW PERATURAN PERUNDANGAN

Ketentuan perlindungan terhadap lahan sawah beririgasi teknis dapat ditelusuri dalam berbagai peraturan perundang-undangan, mulai dari undang-undang, keputusan presiden, peraturan/keputusan/surat edaran menteri sampai dengan peraturan daerah. Namun demikian, peraturan tersebut belum mampu mengendalikan konversi lahan sawah secara efektif; oleh karena itu diperlukan suatu peraturan setingkat undang-undang yang secara khusus mengatur perlindungan lahan pertanian.

Beberapa peraturan perundang-undangan yang di dalamnya memuat ketentuan pencegahan alih fungsi lahan pertanian antara lain:

1. Undang-undang nomor 56 Prp tahun 1960 tentang Penetapan Luas Lahan Pertanian, mengatur batas maksimum dan minimum pemilikan lahan pertanian dalam satu keluarga sebagai berikut:
 - Luas maksimum sawah 10 ha, lahan kering 20 ha; luas maksimum ini tergantung pada kepadatan penduduk, tersedianya lahan yang dapat dibagi di wilayah tersebut dan faktor lainnya.
 - Luas minimum ditetapkan 2 ha, baik sawah maupun lahan kering, dengan tujuan menghindari pemecahan (fragmentasi) pemilikan lahan pertanian. Untuk itu diadakan pembatasan pemindahan lahan pertanian yang menimbulkan pemilikan di bawah 2 ha, terkecuali dalam hal warisan.
2. Undang-undang nomor 12 tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman, mengatur bahwa perubahan rencana tata ruang yang mengakibatkan perubahan peruntukan budidaya tanaman guna keperluan lain (non-pertanian) dilakukan dengan memperhatikan rencana produksi budidaya tanaman secara nasional, seperti swasembada pangan.
3. Undang-undang nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang mengatur penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah yang akan membagi habis wilayah administratif menurut fungsi (peruntukan) kawasan, termasuk di dalamnya kawasan lahan pertanian basah dan lahan pertanian kering dengan ketentuan pengaturan tertentu.
4. Keputusan Presiden nomor 53 tahun 1989 juncto Keputusan Presiden nomor 41 tahun 1996 juncto Keputusan Presiden nomor 98 tahun 1998 tentang Kawasan Industri, melarang perubahan penggunaan lahan pertanian subur untuk pembangunan Kawasan Industri.

5. Surat Edaran Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN nomor 410-1851 tanggal 15 Juni 1994 tentang Pencegahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis untuk Penggunaan Tanah Non-Pertanian Melalui Penyusunan Rencana Tata Ruang yang ditujukan kepada Gubernur dan Bupati/ Walikota, memuat ketentuan bahwa dalam penyusunan RTRW agar tidak memperuntukkan lahan sawah beririgasi teknis untuk kegiatan non-pertanian. Namun bila kegiatan itu tetap akan dilaksanakan, supaya dikonsultasikan terlebih dahulu kepada Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional (BKTRN).
6. Surat Edaran Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN nomor 410-2261 tanggal 22 Juli 1994 tentang Pencegahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis untuk Penggunaan Tanah Non-Pertanian, memberikan petunjuk kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota untuk tidak melakukan tindakan yang mengarah kepada pengurangan lahan sawah beririgasi teknis dengan tidak memberikan Izin Lokasi untuk pembangunan non-pertanian pada areal sawah beririgasi teknis, tidak memberikan persetujuan izin pengeringan lahan sawah beririgasi teknis, serta secara aktif membantu Pemda dalam menyusun RTRW Kabupaten/ Kota, dan tidak memperuntukkan lahan sawah beririgasi teknis bagi penggunaan lahan non-pertanian dalam RTRW tersebut.
7. Surat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Ketua Bappenas selaku Ketua BKTRN nomor 5334/MK/9/1994 tanggal 29 September 1994 tentang Pencegahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis Untuk Penggunaan Non-Pertanian yang ditujukan kepada Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN juncto Surat Edaran Menteri Negara Agraria/ KBPN nomor 410-3346 tanggal 31 Oktober 1994 perihal yang sama, menyampaikan petunjuk agar dalam rangka pemberian izin pemanfaatan ruang atau Izin Lokasi harus mengacu ke RTRW yang telah ada dan tidak memberikan Izin Lokasi pada lahan sawah beririgasi teknis. Terhadap Izin Lokasi yang terlanjur diterbitkan, diberlakukan pembatasan-pembatasan sampai Izin Lokasinya habis dan tidak dapat diperpanjang lagi, dengan memperhatikan kemajuan pembebasan tanah dan pembangunan kegiatan dimaksud.
8. Surat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Ketua Bappenas selaku Ketua BKTRN nomor 5335/MK/9/1994 tanggal 29 September 1994 perihal Penyusunan RTRW Dati II yang ditujukan kepada Menteri Dalam Negeri menegaskan bahwa BKTRN secara prinsip tidak mengizinkan perubahan penggunaan lahan sawah beririgasi teknis untuk penggunaan selain pertanian. RTRW yang memuat rencana penggunaan lahan sawah beririgasi teknis untuk penggunaan lahan bukan pertanian perlu direvisi. Untuk itu Menteri Dalam Negeri diminta memberikan petunjuk kepada Pemda Kabupaten/ Kota untuk menyempurnakan/ merevisi RTRW masing-masing. Terkait dengan hal ini, akan diadakan peninjauan RTRW Provinsi dan Kabupaten/ Kota oleh Tim Teknis BKTRN yang diketuai oleh Dirjen Pembangunan Daerah.
9. Surat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Ketua Bappenas selaku Ketua BKTRN nomor 5417/MK/10/1994 tanggal 4 Oktober 1994

perihal Efisiensi Pemanfaatan Lahan Bagi Pembangunan Perumahan yang ditujukan kepada Menteri Negara Perumahan Rakyat, untuk mengarahkan lokasi pengembangan perumahan pada lahan-lahan yang telah diberikan Izin Lokasi yang telah ada serta menghindari lahan sawah beririgasi teknis.

10. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri nomor 474/4263/SJ tanggal 27 Desember 1994 perihal Peninjauan Kembali RTRW Propinsi Dati I dan Kabupaten/Kota Dati II yang ditujukan kepada Gubernur serta tembusannya kepada Bupati/ Walikota se-Indonesia, menyampaikan petunjuk agar keberadaan lahan pertanian beririgasi teknis dipertahankan, dengan cara tidak mengizinkan perubahan penggunaan lahan pertanian irigasi teknis menjadi penggunaan lahan non-pertanian, mengamankan jaringan beririgasi teknis yang ada serta memanfaatkannya semaksimal mungkin untuk peningkatan produksi pertanian. Bagi RTRW Dati II yang didalamnya tercantum rencana alih fungsi penggunaan lahan sawah beririgasi teknis ke penggunaan lahan non-pertanian, maka RTRW tersebut agar disempurnakan atau ditinjau kembali dengan mengikuti kaidah-kaidah tata ruang yang benar.
11. Surat Edaran Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN nomor 460-1594 tanggal 5 Juni 1996 perihal Pencegahan Konversi Tanah Sawah Beririgasi Teknis menjadi Tanah Kering yang ditujukan kepada Gubernur dan Bupati/ Walikota seluruh Indonesia, yang meminta para Gubernur dan Bupati/ Walikota untuk memberikan petunjuk kepada masyarakat agar tidak menutup saluran-saluran irigasi, tidak mengeringkan sawah beririgasi teknis dan menjadikannya untuk penggunaan pertanian lahan kering, serta tidak merubah sawah beririgasi teknis miliknya untuk keperluan bangunan. Bagi yang telah mengubah lahan sawah beririgasi teknis menjadi lahan tegalan/ lahan kering tanpa izin dengan tujuan untuk menghindari larangan penggunaan lahan sawah beririgasi teknis bagi penggunaan non-pertanian, agar mengembalikannya menjadi lahan sawah beririgasi teknis seperti semula.
12. Beberapa Surat Keputusan Gubernur yang berkaitan dengan pengendalian penggunaan tanah sawah untuk kegiatan non-pertanian seperti di Provinsi Jawa Tengah, yang pada intinya memuat kriteria konversi lahan pertanian sawah serta pemanfaatannya.

STRATEGI PENGENDALIAN KONVERSI

Dalam rangka perlindungan dan pengendalian lahan pertanian secara menyeluruh dapat ditempuh melalui 3 (tiga) strategi yaitu:

1. Memperkecil peluang terjadinya konversi

Dalam rangka memperkecil peluang terjadinya konversi lahan sawah dapat dilihat dari dua sisi yaitu sisi penawaran dan sisi permintaan. Dari sisi penawaran dapat berupa insentif kepada pemilik sawah yang berpotensi untuk dirubah. Dari sisi permintaan pengendalian sawah dapat ditempuh melalui:

- a. Mengembangkan pajak tanah yang progresif
 - b. Meningkatkan efisiensi kebutuhan lahan untuk non-pertanian sehingga tidak ada tanah terlantar
 - c. Mengembangkan prinsip hemat lahan untuk industri, perumahan dan perdagangan misalnya pembangunan rumah susun.
2. Mengendalikan kegiatan konversi lahan
- a. Membatasi konversi lahan sawah yang memiliki produktivitas tinggi, menyerap tenaga kerja pertanian tinggi, dan mempunyai fungsi lingkungan tinggi.
 - b. Mengarahkan kegiatan konversi lahan pertanian untuk pembangunan kawasan industri, perdagangan, dan perumahan pada kawasan yang kurang produktif.
 - c. Membatasi luas lahan yang dapat dikonversi di setiap kabupaten/ kota yang mengacu pada kemampuan pengadaan pangan mandiri.
 - d. Menetapkan Kawasan Pangan Abadi yang tidak boleh dikonversi, dengan pemberian insentif bagi pemilik lahan dan pemerintah daerah setempat.
3. Instrumen pengendalian konversi lahan
- Instrumen yang dapat digunakan untuk perlindungan dan pengendalian lahan sawah adalah melalui instrumen yuridis dan non-yuridis yaitu:
- a. Instrumen yuridis berupa peraturan perundang-undangan yang mengikat (apabila memungkinkan setingkat undang-undang) dengan ketentuan sanksi yang memadai.
 - b. Instrumen insentif dan disinsentif bagi pemilik lahan sawah dan pemerintah daerah setempat.
 - c. Pengalokasian dana dekonsentrasi untuk mendorong pemerintah daerah dalam mengendalikan konversi lahan pertanian terutama sawah
 - d. Instrumen Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan perizinan lokasi.

Sehubungan dengan itu, kebijakan prioritas yang diusulkan dalam rangka pengendalian konversi lahan pertanian adalah sebagai berikut:

1. Menyusun peraturan perundang-undangan tentang ketentuan perlindungan lahan pertanian produktif, baik dalam bentuk Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah maupun Undang-Undang
2. Menetapkan zonasi (lokasi) lahan - lahan pertanian yang dilindungi, misalnya: Sawah Perlindungan Abadi, Sawah Konversi Terbatas dan Sawah Konversi, dalam bentuk Keputusan Presiden

3. Menetapkan bentuk insentif dan disinsentif terhadap pemilik tanah dan pemerintah daerah setempat
4. Mengintegrasikan ketiga ketentuan tersebut dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Provinsi dan Kabupaten/ Kota
5. Membentuk Komisi Pengendali Konversi Lahan Sawah baik di tingkat nasional, provinsi maupun kabupaten/ kota, dengan keputusan kepala daerah yang bersangkutan.

Keseluruhan kebijakan prioritas di atas hendaknya dapat diaplikasikan secara terkoordinasi antar instansi terkait. Dalam rangka pemberian perizinan, seperti Izin Lokasi, IMB dan perizinan lainnya, serta dalam rangka penyelesaian administrasi pertanahan, ketentuan pengendalian konversi ini haruslah menjadi acuan prioritas. Demikian pula mekanisme insentif perlu dikembangkan untuk mendorong petani mempertahankan lahan pertaniannya, misalnya dalam bentuk keringanan PBB, bantuan atau subsidi saprodi, dan perkreditan lunak, peningkatan kualitas dan kuantitas jaringan irigasi, dan kegiatan lainnya yang menunjang. Tidak kalah penting, peranan dinas pertanian setempat untuk memantau dan menganalisa kondisi lahan pertanian di wilayahnya, sebagai masukan yang sangat berharga bagi pemerintah daerah setempat dalam penyusunan dan revisi Rencana Tata Ruang Wilayah yang memberikan prioritas terhadap perlindungan tanah pertanian.

KEBIJAKAN PERTANAHAN

Sesuai dengan ketentuan Pasal 10 Peraturan Pemerintah nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah ditetapkan bahwa penyelesaian administrasi pertanahan hanya dapat dilaksanakan apabila telah memenuhi persyaratan penggunaan dan pemanfaatan lahan sesuai dengan arahan peruntukan dalam RTRW.

Berdasarkan ketentuan tersebut, peran rencana tata ruang menjadi sangat menentukan dalam upaya pengendalian konversi lahan pertanian, yakni melalui pembatasan penyelesaian administrasi pertanahan. Namun demikian, di berbagai daerah seringkali dijumpai bahwa lahan - lahan pertanian subur, terutama lahan sawah beririgasi teknis, ternyata diperuntukkan bagi kegiatan non-pertanian seperti permukiman, industri, dan jasa. Dengan demikian, dalam konteks perencanaan ruang, alih fungsi ini telah secara sadar direncanakan untuk terjadi.

Perencanaan alih fungsi lahan pertanian tersebut, terutama terjadi pada wilayah kabupaten/ kota yang sebagian wilayahnya terdiri atas lahan sawah beririgasi pada lokasi-lokasi yang strategis sebagai wilayah pengembangan

kegiatan non-pertanian. Di satu pihak, pemerintah daerah setempat ingin membangun wilayahnya semaksimal mungkin, dengan mengundang kehadiran sektor-sektor yang diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD), dalam hal ini perumahan, industri dan jasa.

Sebagai gambaran tentang permasalahan peruntukan lahan sawah untuk kepentingan non-pertanian, dapat dikemukakan hasil inventarisasi dan evaluasi sawah beririgasi yang telah dilaksanakan oleh Direktorat Penatagunaan Tanah, Badan Pertanahan Nasional pada tahun 2004, yang datanya secara ringkas disajikan pada Lampiran 1.

Selanjutnya hasil analisis terhadap tujuh provinsi di Pulau Jawa dan Bali menunjukkan bahwa luas lahan sawah yang direncanakan untuk dikonversi berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah adalah seluas 225.314 ha untuk sawah irigasi dan 182.154 ha untuk sawah non-irigasi.

Tanpa upaya untuk merevisi sebagian rencana tata ruang yang ada saat ini, maka upaya bidang pertanahan dalam pengendalian konversi sawah beririgasi akan menjadi terkendala, yakni karena tidak terdapatnya alasan kuat untuk membatasi penyelesaian administrasi pertanahan yang akan mengkonversi lahan sawah beririgasi tersebut.

Dalam rangka pelaksanaan Keputusan Presiden nomor 34 tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, Badan Pertanahan Nasional telah melaksanakan inventarisasi dan penetapan zonasi tanah sawah beririgasi dalam rangka ketahanan pangan nasional. Kegiatan ini diharapkan dapat mempersiapkan infrastruktur pengelolaan lahan sawah secara nasional, dengan memberikan informasi data luasan sawah yang baku serta rancangan kebijakan dan strategi pengelolaan lahan sawah secara berkelanjutan. Selanjutnya, diharapkan hasil kegiatan ini dapat menjadi masukan yang berharga dalam penetapan perlindungan lahan sawah abadi.

Dengan memperhatikan data dan informasi pertanahan yang tersedia, klasifikasi zonasi lahan sawah beririgasi ditetapkan berdasarkan kriteria tertentu dan hasil kegiatan inventarisasi dan penetapan zonasi lahan sawah beririgasi disajikan pada Lampiran 1 dan Lampiran 2.

Hasil kegiatan penetapan zonasi lahan sawah beririgasi menunjukkan bahwa sebagian besar lahan sawah di Indonesia adalah lahan sawah yang perlu dipertahankan keberadaannya, yaitu seluas 4,85 juta hektar atau 54,48% dari total luas sawah di Indonesia seluas 8,9 juta hektar. "Tanah Sawah Perlindungan" ini sebagian besar terletak di Pulau Jawa dan Bali seluas 2,16 juta hektar (44,62%), Pulau Sumatera seluas 1,07 juta hektar (22,22%) dan Pulau Sulawesi seluas 858

ribu hektar (17,69%). Terhadap zona Perlindungan ini, usulan kebijakan pengelolaannya adalah sebagai berikut:

- Tidak diperkenankan untuk dialihfungsikan, kecuali untuk kepentingan tertentu yang bersifat nasional dengan persetujuan instansi yang terkait di tingkat pusat.
- Tanah yang dikonversi harus diganti di tempat lain melalui perhitungan produksi yang setara (ditinjau dari segi luas, intensitas dan produktivitas) untuk mempertahankan neraca produksi pangan nasional.
- Mekanisme insentif bagi pemilik lahan sawah yang bersangkutan, antara lain dalam bentuk keringanan Pajak Bumi dan Bangunan dan kemudahan untuk mendapatkan sarana produksi pertanian seperti bibit unggul, pupuk, dan pembasmi hama.

Selanjutnya, luasan lahan sawah yang dapat dikonversikan secara terbatas dengan persyaratan tertentu adalah 3,01 juta hektar atau 33,83% dari luas lahan sawah nasional, sebagian besar terletak di Pulau Jawa dan Bali seluas 1,75 juta hektar (58,03%), Pulau Sumatera seluas 544 ribu hektar (18,07%), dan Pulau Kalimantan seluas 446 ribu hektar (14,81%). Terhadap zona Konversi Terbatas ini, usulan kebijakan pengelolaannya adalah sebagai berikut:

- Alih fungsi lahan sawah semata-mata untuk meningkatkan nilai tambah penggunaan dan pemanfaatan lahan.
- Terdapat pembatasan luas lahan sawah yang dapat dikonversi, guna memelihara ketahanan pangan baik lokal maupun regional.
- Alih fungsi lahan sawah dilaksanakan melalui mekanisme perizinan perubahan penggunaan lahan dengan melibatkan instansi terkait.
- Mekanisme disinsentif terhadap perubahan penggunaan lahan sawah, antara lain melalui pengenaan retribusi, yang dananya digunakan untuk insentif terhadap petani pemilik lahan sawah yang terkena zona perlindungan dan kegiatan peningkatan produksi pangan, seperti peningkatan jaringan irigasi.

Luasan lahan sawah yang termasuk zona konversi seluas 1,04 juta hektar atau 11,70% dari luas sawah nasional, sebagian besar terletak di Pulau Sumatera seluas 415 ribu hektar (39,83%), Pulau Kalimantan seluas 277 ribu hektar (26,65%), serta Nusa Tenggara dan Maluku seluas 229 ribu hektar (21,96%). Terhadap zona Konversi ini, usulan kebijakan pengelolaannya adalah:

- Alih fungsi lahan sawah harus sejalan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan perencanaan penggunaan lahan kabupaten/kota yang telah ditetapkan.
- Alih fungsi lahan sawah dilaksanakan melalui mekanisme perizinan perubahan penggunaan lahan dengan melibatkan instansi terkait.

- Pembinaan terhadap petani untuk meningkatkan produktivitas lahannya.
- Mekanisme disinsentif terhadap perubahan penggunaan lahan sawah, antara lain melalui pengenaan retribusi, yang dananya digunakan untuk insentif terhadap petani pemilik lahan sawah yang terkena zona perlindungan dan kegiatan peningkatan produksi pangan, seperti peningkatan jaringan irigasi.

Ditinjau dari luasan tanah sawah untuk masing-masing pulau, terlihat bahwa sebagian besar tanah sawah di Pulau Jawa dan Bali, Sumatera, Sulawesi, dan Kalimantan termasuk dalam zona perlindungan. Hal ini dikarenakan ketersediaan sarana irigasi yang relatif memadai di pulau-pulau tersebut, sementara klasifikasi zona perlindungan ini menitikberatkan pada ketersediaan sarana irigasi yang memungkinkan intensitas tanam sebanyak dua kali untuk setiap tahun.

KESIMPULAN

Pengamanan lahan pertanian terutama sawah beririgasi teknis sudah merupakan kebijakan pemerintah, dan telah dituangkan dalam berbagai rumusan keputusan pemerintah. Badan Pertanahan Nasional, sebagai lembaga yang bertanggung jawab dalam mengembangkan dan menyelenggarakan administrasi pertanahan nasional memiliki komitmen tegas untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Langkah-langkah tersebut akan kurang berhasil apabila upaya pengendalian lahan persawahan tidak memperoleh dukungan memadai/ tidak terintegrasi ke dalam upaya pembangunan sektor pertanian dalam dimensi yang lebih luas.

Pembangunan pertanian dalam memasuki era globalisasi mendatang memerlukan perhatian yang serius untuk membangun masyarakat petani itu sendiri. Visi kebijakan yang akan datang harus memiliki keberpihakan kepada peningkatan kesejahteraan petani. Pembangunan masyarakat pedesaan/ petani perlu diarahkan kepada penciptaan sektor pertanian sebagai lapangan usaha yang menarik, “*prestigious*”, sehingga konversi lahan pertanian ke non pertanian dapat dicegah secara alamiah. Dengan demikian upaya pencegahan dan pengendalian alih fungsi lahan pertanian melalui peraturan-peraturan formal pemerintah akan menjadi lebih bermakna.

Dalam aspek legal, perlu ditetapkan suatu peraturan perundang-undangan yang mengikat tentang perlindungan lahan pertanian produktif, yang menjadi dasar penetapan zonasi lahan pertanian abadi. Perumusan kebijakan pengelolaan harus bersifat menyeluruh antar sektor yang terkait. Kebijaksanaan pengendalian

konversi lahan pertanian terutama sawah beririgasi teknis harus benar-benar terintegrasi dengan rencana pengembangan tata ruang wilayah. Sejumlah RTRW, dimana tercantum rencana pemanfaatan ruang bagi kegiatan budidaya perlu segera dilakukan evaluasi/ revisi karena justru banyak mengkonversi lahan sawah beririgasi teknis ke penggunaan non-pertanian. Selanjutnya, pengendalian ini selanjutnya ditindaklanjuti dengan penerapan mekanisme pengarahannya lokasi pembangunan, perizinan, serta penyelesaian administrasi pertanahan. Dengan demikian, diharapkan pengendalian alih fungsi lahan pertanian produktif dapat terwujud secara sistematis, berjenjang dan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

Direktorat Penatagunaan Tanah, Badan Pertanahan Nasional. 2004. Inventarisasi dan zonasi tanah sawah beririgasi di Indonesia. Badan Pertanahan Nasional. Jakarta.

Lampiran 1. Luas lahan sawah di Indonesia.

No.	Provinsi	Total Sawah		Sawah Non-irigasi		Sawah Beririgasi	
		ha	%	ha	%	ha	%
1.	Nangroe Aceh Darussalam	286.270	3,22	57.350	3,61	228.920	3,13
2.	Sumatera Utara	542.380	6,09	93.050	5,86	449.330	6,14
3.	Riau	75.000	0,84	60.740	3,82	14.260	0,19
4.	Sumatera Barat	266.980	3,00	1.170	0,07	265.810	3,63
5.	Jambi	97.720	1,10	25.670	1,62	72.050	0,98
6.	Sumatera Selatan	415.800	4,67	111.290	7,01	304.510	4,16
7.	Bangka Belitung	10.650	0,12	10.650	0,67	-	-
8.	Bengkulu	50.120	0,56	-	-	50.120	0,69
9.	Lampung	291.770	3,28	54.860	3,45	236.910	3,24
	<i>Sumatera</i>	<i>2.036.690</i>	<i>22,88</i>	<i>414.780</i>	<i>26,11</i>	<i>1.621.910</i>	<i>22,17</i>
10.	DKI Jakarta	3.600	0,04	420	0,03	3.180	0,04
11.	Banten	190.950	2,14	12.710	0,80	178.240	2,44
12.	Jawa Barat	1.109.560	12,46	15.240	0,96	1.094.320	14,96
13.	Jawa Tengah	1.124.940	12,64	331.910	20,89	793.030	10,84
14.	DI Yogyakarta	65.630	0,74	620	0,04	65.010	0,89
15.	Jawa Timur	1.332.420	14,97	75.410	11,04	1.157.010	15,82
16.	Bali	106.270	1,19	5.810	0,37	100.460	1,37
	<i>Jawa & Bali</i>	<i>3.933.370</i>	<i>44,18</i>	<i>542.120</i>	<i>34,13</i>	<i>3.391.250</i>	<i>46,36</i>
17.	Kalimantan Barat	426.160	4,79	155.540	9,79	270.620	3,70
18.	Kalimantan Tengah	295.460	3,32	1.920	0,12	293.540	4,01
19.	Kalimantan Selatan	466.260	5,24	184.200	11,60	282.060	3,86
20.	Kalimantan Timur	65.250	0,73	33.540	2,11	31.710	0,43
	<i>Kalimantan</i>	<i>1.253.130</i>	<i>14,08</i>	<i>375.200</i>	<i>23,62</i>	<i>877.930</i>	<i>12,00</i>
21.	Gorontalo	43.460	0,49	19.740	1,24	23.720	0,32
22.	Sulawesi Utara	29.000	0,33	-	-	29.000	0,33
23.	Sulawesi Tengah	113.900	1,28	360	0,02	113.540	1,55
24.	Sulawesi Selatan	715.270	8,03	99.740	6,28	615.530	8,41
25.	Sulawesi Tenggara	80.780	0,91	4.430	0,28	76.350	1,04
	<i>Sulawesi</i>	<i>982.410</i>	<i>11,03</i>	<i>124.270</i>	<i>7,82</i>	<i>858.140</i>	<i>11,73</i>
26.	Nusa Tenggara Barat	248.980	2,80	4.040	0,25	244.940	3,35
27.	Nusa Tenggara Timur	155.500	1,75	63.010	3,97	92.490	1,26
28.	Maluku	78.230	0,88	-	-	78.230	1,07
29.	Maluku Utara	83.390	0,94	-	-	83.390	1,14
	<i>Nusa Tenggara & Maluku</i>	<i>566.100</i>	<i>6,36</i>	<i>67.050</i>	<i>4,22</i>	<i>499.050</i>	<i>6,82</i>
30.	Papua	131.520	1,48	65.060	4,10	66.460	0,91
	Total Nasional	8.903.220	100,0	1.588.480	17,84	7.314.740	82,16

Sumber: Direktorat Penatagunaan Tanah, Badan Pertanahan Nasional (2004).

Lampiran 2. Zonasi tanah sawah

No.	Provinsi	Zonasi Sawah						Total	
		Konversi		Konversi Terbatas		Perlindungan		ha	%
		ha	%	ha	%	ha	%		
1.	Nangroe Aceh Darussalam	57.350	20,03	69.250	24.19	159.670	55,78	286.270	14,06
2.	Sumatera Utara	93.050	17,16	121.370	22,38	327.960	60,47	542.380	26,63
3.	Riau	60.740	80,99	260	0,35	14.000	18,67	75.000	3,68
4.	Sumatera Barat	1.170	0,44	-	-	265.810	99,56	266.980	13,11
5.	Jambi	25.670	26,27	47.100	48,20	24.950	25,53	97.720	4,80
6.	Sumatera Selatan	111.290	26,77	240.040	57,73	64.470	15,51	415.800	20,42
7.	Bangka Belitung	10.650	100,0	-	-	-	-	10.650	0,52
8.	Bengkulu	-	-	7.650	15,26	42.470	84,74	50.120	2,46
9.	Lampung	54.860	18,80	58.420	20,02	178.490	61,17	291.770	14,33
	<i>Sumatera</i>	<i>414.780</i>	<i>20,37</i>	<i>544.090</i>	<i>26,71</i>	<i>1.077.820</i>	<i>52,92</i>	<i>2.036.690</i>	<i>22,88</i>
10.	DKI Jakarta	-	-	-	-	3.600	100,0	3.600	0,09
11.	Banten	2.070	1,08	100.990	52,89	87.890	46,03	190.950	4,85
12.	Jawa Barat	-	-	935.110	84,28	174.450	15,72	1.109.560	28,21
13.	Jawa Tengah	-	-	533.480	47,42	591.460	52,58	1.124.940	28,60
14.	DI Yogyakarta	620	0,94	15.560	23,71	49.450	75,35	65.630	1,67
15.	Jawa Timur	18.660	1,40	156.750	11,76	1.157.010	86,84	1.332.420	33,87
16.	Bali	-	-	5.810	5,47	100.460	94,53	106.270	2,70
	<i>Jawa & Bali</i>	<i>21.350</i>	<i>0,54</i>	<i>1.747.700</i>	<i>44,43</i>	<i>2.164.320</i>	<i>55,02</i>	<i>3.933.370</i>	<i>44,18</i>
17.	Kalimantan Barat	155.540	36,50	-	-	270.620	63,50	426.160	34,01
18.	Kalimantan Tengah	1.920	0,65	291.650	98,71	1.890	0,64	295.460	23,58
19.	Kalimantan Selatan	86.480	18,55	124.580	26,72	255.200	54,73	466.260	37,21
20.	Kalimantan Timur	33.540	51,40	29.720	45,55	1.990	3,05	65.250	5,21
	<i>Kalimantan</i>	<i>277.480</i>	<i>22,14</i>	<i>445.950</i>	<i>35,59</i>	<i>529.700</i>	<i>42,27</i>	<i>1.253.130</i>	<i>14,08</i>
21.	Gorontalo	7.650	17,60	12.080	27,80	23.730	54,60	43.460	4,42
22.	Sulawesi Utara	-	-	-	-	29.000	100,0	29.000	2,95
23.	Sulawesi Tengah	360	0,32	-	-	113.540	99,68	113.900	11,59
24.	Sulawesi Selatan	21.540	3,01	78.200	10,93	615.530	86,06	715.270	72,81
25.	Sulawesi Tenggara	4.430	5,48	-	-	76.350	94,52	80.780	8,22
	<i>Sulawesi</i>	<i>33.980</i>	<i>3,46</i>	<i>90.280</i>	<i>9,19</i>	<i>858.150</i>	<i>87,35</i>	<i>982.410</i>	<i>11,03</i>
26.	Nusa Tenggara Barat	4.040	1,62	117.100	47,03	127.840	51,35	248.980	43,98
27.	Nusa Tenggara Timur	63.010	40,52	-	-	92.490	59,48	155.500	27,47
28.	Maluku	78.230	100,0	-	-	-	-	78.230	13,82
29.	Maluku Utara	83.390	100,0	-	-	-	-	83.390	14,73
	<i>Nusa Tenggara & Maluku</i>	<i>228.670</i>	<i>40,39</i>	<i>117.100</i>	<i>20,69</i>	<i>220.330</i>	<i>38,92</i>	<i>566.100</i>	<i>6,36</i>
30.	Papua	65.063	49,47	66.457	50,53	-	-	131.520	1,48
	Total Nasional	1.041.323	11,70	3.011.577	33,83	4.850.320	54,48	8.903.220	100,0

Sumber: Direktorat Penatagunaan Tanah, Badan Pertanahan Nasional (2004).