

**ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN KE NON PERTANIAN DAN
DAMPAKNYA TERHADAP PEMBUDIDAYAAN TANAMAN PADI DALAM
KERANGKA KETAHANAN PANGAN
(STUDI DI KECAMATAN KEPANJEN, KABUPATEN MALANG)**

SKRIPSI

Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-syarat

Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan

Dalam Ilmu Hukum

Oleh:

M.FUAD HANIF M

0310100168



**DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG
2008**

LEMBAR PERSETUJUAN

**ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN KE NON PERTANIAN DAN
DAMPAKNYA TERHADAP PEMBUDIDAYAAN TANAMAN PADI DALAM
KERANGKA KETAHANAN PANGAN**

(STUDI DI KECAMATAN KEPANJEN, KABUPATEN MALANG)

Oleh :

**M.FUAD HANIF M
0310100168**

Disetujui pada tanggal :

Pembimbing Utama

**Dr.Moch.Bakri,SH.MS
NIP.130 779 451**

Pembimbing Pendamping

**Toyib. Sugianto, SH.MH
NIP. 131 573 917**

Mengetahui

Ketua Bagian

Hukum Perdata

**Rachmi Sulistyarini,SH.MH
NIP. 131 573 917**

LEMBAR PENGESAHAN

**ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN KE NON PERTANIAN DAN
DAMPAKNYA TERHADAP PEMBUDIDAYAAN TANAMAN PADI DALAM
KERANGKA KETAHANAN PANGAN
(STUDI DI KECAMATAN KEPANJEN, KAB.MALANG)**

Skripsi ini telah disahkan oleh dosen pembimbing pada tanggal 10 Maret 2008

Pembimbing Utama,

DR.Moch.Bakri.SH.MS

NIP. 1307 7 9451

Ketua Majelis Penguji,

DR.Moch.Bakri.SH.MS

NIP. 1307 7 9451

Pembimbing Pendamping,

Toyib.Sugianto.SH.MH

NIP. 1305 189 33

Ketua Bagian,

Hukum Perdata

Rachmi Sulistyarini.SH.MH

NIP. 1315 73917

Mengetahui,

Dekan

Herman Suryokumoro.SH.MS

NIP. 131 47 2741

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis haturkan kepada Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan karuniaNYA sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan baik, tidak lupa sholawat serta salam penulis haturkan juga kepada junjungan Nabi besar Muhammad SAW.

Terima kasih yang mendalam penulis sampaikan kepada bapak dan ibu tercinta atas segala belaian kasih dan didikan yang memberikan curahan semangat untuk terus berjuang menjadi insan yang membawa kemanfaatan bagi sekitarnya, tidak lupa terima kasih kepada kedua kakakku tercinta mas shofi dan mas afan serta sepupuku dik naily.

Selain itu penulis juga menghaturkan banyak terima kasih kepada:

1. Bapak Herman Suryokumoro,SH.MH selaku dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.
2. Bu Rachmi Sulistyorini, SH MH selaku Ketua Bagian Hukum Perdata.
3. Bapak DR.Moch Bakri,SH.MS, selaku dosen pembimbing I skripsi
4. Bapak Toyib Sugianto, SH.MH selaku dosen pembimbing II,atas bimbingan dan kesabaran yang telah ditunjukkan beliau menjadikan suntikan semangat bagi penulis untuk terus berkarya.
5. Bapak Bambang Sudjito, SH.MH, selaku dosen yang turut andil besar dalam memberikan pencerahan pikiran bagi penulis.
6. Gus Latief Muhammad terima kasih atas segala petuah dan amalan penyejuk hati.
7. Gus mus atas segala curahan mata air petuah sebagai pembersih debu-debu dosanya.
8. Alm.Al ustad Pak Mahmud terima kasih atas segala curahan ilmunya.
9. Teman-temanku maz maimoon, umar "bejo", kurniawan, momie, ine, neneng fadhilah (makasih bukunya), ika, tyas, damar "juventini", haris "arema", yudan, wugar, indra, fatra"jetlee", helmi"bonex", galuh, anwar"persik", pandu, maz awang, maz fajar, mbak rina, bang ucap (makasih segala bantuannya),imam kurniawan, inggi, adi, Alm. Shbatku Hendrix dan heri, anggra,arief erdem, enikajoul,danang (makasih segala bantuannya),laga "persija".

10. Teman-teman FKPH: Iksan, devita, rini, dita, lilis, alfa, dear, ana"inul",irfan, lukman hakim,P-men,vina, irma, khovid (choy),duo ika wika, yo2k, widya "menyun", dik dien novita, heppy, ratna, septi, karwati, erwan, melati, maradis, bagus, nasrul, lumexz, ian sanchez, johan prasetyo, arsa, aldo baretto, ratih,ulphe, mita "cemet", tyas, ira, the titan, riska, rista, nurima, selly, ika "bikang", ardi, ika gresik united, tri, lely, risa, kiki anggi, pita, aji, gilang ramadhan, iis, ayok, fines, vino, enggar glotax, indah persitara, elinda, imam, anggi PKT Bontang, cindy, asrul, vino, mia, emil, endah, yekti, rio febrion, yesy, tini, lailil,lisa, lucy, pepy, tahengga, neesha, ajeng, bunga dan teman-teman lainnya yang belum saya sebutkan, jaga tali silaturahmi dan tetaplh semangat wahai sahabat untuk terus mengukir prestasi dalam hidup nan fana ini.
11. Teman-Teman AEC, firman respati, maz eko, erga, dipus, dientia "ienk", hendra, zulfikar, gus anam "robert", sigit, huget fagundez, evi,sari, ratri, lidya, iman, zakky, tifa, beni anang, maju terus "save our water, save our nation and save our land"

Manusia tercipta tidak pernah luput dari kesalahan, begitupula Penulis menyadari bahwa karya tulis ini masih jauh dari kata sempurna, sehingga kritikan dan saran yang bersifat membangun sangat diharapkan demi menuju kesempurnaan penulisan.

Malang 12 Maret 2008

Penulis

ABSTRAKSI

M.Fuad Hanif M, Hukum Agraria, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Februari 2008, *Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian dan Dampaknya Terhadap Pembudidayaan Tanaman Padi dalam Kerangka Ketahanan Pangan (Studi di Kecamatan Kepanjen, Kabupaten Malang)*. DR.Moch.Bakri, SH.MS, Toyib Sugiantio, SH.MH.

Skripsi ini membahas tentang alih fungsi pertanian ke non pertanian yang dari tahun ke tahun semakin meningkat. Tanah bagi petani merupakan faktor yang fundamental sebab dari tanah tersebut mereka menggantungkan hidupnya untuk digunakan bercocok tanam. Tanah merupakan sumber daya langka dan unik, dengan jumlahnya terbatas namun banyak kepentingan yang memerlukannya, dalam hal ini seringkali terjadi perbenturan antara kepentingan pertanian dengan kepentingan non pertanian. Kepentingan pertanian selalu berada pada pihak yang terpinggirkan dan dikesampingkan. Tanah merupakan *primary factor* dalam mewujudkan ketahanan pangan. Indonesia dengan wilayah yang luas dengan jumlah penduduk yang besar, sumber daya tanah sawah memiliki peranan penting dalam memproduksi bahan pangan. Sekitar 90% produksi padi nasional dihasilkan dari lahan sawah dan sisanya dari lahan kering, sehingga berkurangnya areal tanah pertanian dapat meningkatkan hilangnya peluang produksi padi berakibat timbulnya permasalahan pangan semakin besar dari tahun ke tahun atau bersifat progresif.

Lokasi penelitian berada di Kecamatan Kepanjen, Kabupaten Malang, dari beberapa desa di Kecamatan Kepanjen diambil sampel dua desa yaitu Desa Mojosari dan Ngadilangkung. Metode penelitian menggunakan pendekatan yuridis sosiologis, sedangkan analisa data menggunakan metode *content analysis*.

Alih fungsi tanah pertanian telah terjadi di Kecamatan Kepanjen, bahkan dari tahun ke tahun cenderung mengalami kenaikan, namun bertambahnya angka alih fungsi tanah pertanian tidak diikuti dengan penurunan produktivitas tanaman padi hal tersebut disebabkan adanya upaya yang dilakukan untuk menjaga kestabilan produktivitas padi dengan cara perbaikan sarana dan prasarana yang menunjang usaha tani seperti perbaikan saluran irigasi dan pembangunan saluran irigasi baru, selain itu adanya upaya penyuluhan pertanian dan penggalakan program intensifikasi pertanian. Faktor-faktor yang melatar belakangi penduduk desa di Kecamatan Kepanjen melakukan alih fungsi tanah pertanian adalah karena faktor ekonomi, faktor lainnya lemahnya *law enforcement* (penegakan hukum) untuk mengendalikan alih fungsi pertanian. Berdasarkan fakta-fakta tersebut ditempuh upaya pengendalian alih fungsi tanah pertanian dengan lebih melibatkan partisipasi masyarakat, pemberian sanksi yang tegas terhadap pelanggar Rencana Tata Ruang Wilayah untuk peruntukan pertanian. Pelibatan partisipasi masyarakat dengan menghilangkan praktek-praktek penekanan atau bujukan dan diganti dengan pendekatan yang berlandaskan tipologi kemajemukan masyarakat diiringi dengan pemahaman dan apresiasi terhadap kearifan lokal (*local wisdom*) setempat, pemberian insentif dan penyediaan lahan pertanian pangan abadi.

DAFTAR ISI

Lembar Persetujuan.....	i
Lembar Pengesahan.....	ii
Kata Pengantar.....	iii
Daftara Isi.....	iv
Abstraksi.....	v

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	8
D.Manfaat Penelitian	8
E. Sistimatika Penulisan.....	10

BAB II KAJIAN PUSTAKA

A.Tanah Pertanian.....	12
B.Budidaya Tanaman Padi.....	14
1. Tanaman Padi.....	14
2.Pembudidayaan.....	16
2.1.Pembudidayaan Tanaman Padi Sawah.....	16
3.Panen dan Posta Panen.....	17
3.1. Panen.....	18
C. Ketahanan Pangan Nasional.....	18
1. Pangan.....	18
2. Ketahanan Pangan.....	20
3. Konsepsi Ketahanan Pangan.....	22
D. Tata Guna Tanah.....	25



1. Pengertian Tata Guna Tanah.....	25
2. Ruang Lingkup Tata Guna Tanah (<i>Land Use Planing</i>).....	27
3. Asas-asas Tata Guna Tanah.....	28
4. Permasalahan dalam Penataan Ruang.....	28

BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian	30
B. Pendekatan Penelitian.....	30
C. Lokasi Penelitian.....	31
D. Sumber Data.....	31
E. Populasi, sampel dan responden.....	32
F. Teknik Pengambilan Data.....	33
G. Teknik Analisa Data.....	34
H. Definisi Operasional Variabel.....	35

BAB IV. PEMBAHASAN

A. Realita Alih Fungsi Tanah Pertanian Tanaman Padi ke Non Pertanian dan Dampaknya Terhadap Pembudidayaan Tanaman Padi dalam Kerangka Ketahanan Pangan.....	37
B. Faktor-faktor Penyebab terjadinya Alih Fungsi tanah Pertanian Tanaman Padi ke Non Pertanian.....	.47
C. Upaya-upaya Untuk Mengendalikan alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian dal am Kerangka Ketahanan Pangan.....	64

BAB V PENUTUP

A. KESIMPULAN.....	70
B. REKOMENDASI.....	72

DAFTAR PUSTAKA



BAB I

PENDAHULUAN

A.Latar Belakang

Tanah bagi petani merupakan salah satu unsur yang paling fundamental, sebab dari tanah inilah mereka menggantungkan hidupnya untuk digunakan bercocok tanam. Sehingga dengan berkurangnya akses terhadap tanah, maka bagi mereka dapat diibaratkan seperti kehilangan harapan hidup.

Menurut kaca mata ekonomi, tanah adalah salah satu sumber agraria yang paling penting di samping sumber daya lain, misalnya modal dan tenaga kerja (ketrampilan). Oleh karena itu dapat diperkirakan bahwa struktur masyarakat pedesaan sangat terkait dengan struktur agraria yang berlaku, khususnya dalam hal penguasaan dan pengusahaannya¹.

Negara Indonesia dengan sebagian besar penduduknya bekerja di sektor pertanian sangat memerlukan tanah. Namun dari perkembangannya mulai orde baru sampai orde reformasi, akses petani untuk mendapatkan tanah semakin sulit bahkan yang terjadi semakin banyaknya alih fungsi (*konversi*) tanah pertanian ke non pertanian, seperti beralih menjadi perumahan mewah dan tempat industri.

Hal tersebut menyebabkan banyak petani yang beralih profesi terutama dari kalangan pemudanya yang enggan untuk menekuni profesi tani, selain dianggap tidak

¹ Syahyuti, *Pengaruh Politik Agraria Terhadap Perubahan Pola Penguasaan Tanah Dan Struktur Pedesaan Di Indonesia*. Paper sebagai tugas kuliah mata ajaran Perubahan Sosial di IPB Bogor. Tanpa tahun

mampu lagi memberikan kesejahteraan, pekerjaan tani dianggap rendah. Pekerjaan tani yang dahulu dianggap mulia kini seakan-akan sudah kehilangan pamornya².

Negara Indonesia dapat dikatakan bukan negara agraris lagi apabila melihat semakin terbatasnya penguasaan lahan (*land acquisition*) dan semakin banyaknya lahan pertanian yang beralih fungsi ke lahan non pertanian. Menurut sensus pertanian tahun 2003, sebanyak 13,7 juta dari 25,4 juta atau 56,5 % rumah tangga petani tergolong petani gurem. Pada tahun 1995 jumlah petani tak bertanah sebesar 48,6 %, meningkat menjadi 49,5% pada Tahun 1999. Meskipun tidak separah di Jawa, di luar Jawa punya kecenderungan sama. Pada tahun 1995 jumlah petani tak bertanah sebesar 12,7 % dan meningkat menjadi 18,7% pada 1999. sebaliknya, 10% penduduk di Jawa memiliki 51,1% tanah pada tahun 1995, dan menjadi 55,3% pada tahun 1999.³

Menipisnya tanah pertanian akibat konversi (alih fungsi) tanah merupakan salah satu faktor penyebab keterpurukan sektor pertanian di Indonesia. Penyempitan lahan persawahan tidak hanya berdampak pada penurunan produksi padi, tapi juga pada penghasilan masyarakat Indonesia yang bermata pencaharian sebagai petani. Bahkan dengan pengalihan tanah tersebut, tidak sedikit masyarakat yang harus beralih profesi atau bahkan menjadi pengangguran, kesejahteraan bagi petani semakin jauh dari angan-angan.

Kebijakan pemerintah untuk meningkatkan kualitas sektor pertanian, terutama peningkatan kesejahteraan petani cenderung hanya pemanis bibir saja. Pemerintahan

² Di Indonesia, profesi petani merupakan sektor berpenghasilan terendah, berkisar 438.149/bulan dibandingkan upah buruh bangunan sebesar 734.070/bulan . Petani mengalami penyudutan berupa kondisi ekonomi yang tidak menguntungkan diperlihatkan dengan fakta bahwa jumlah petani gurem meningkat nyata. Dalam 10 tahun (1993-2003), petani gurem meningkat dari 10,8 juta menjadi 13,7 juta orang dan jumlah lahan pertanian berkurang sebanyak 808.756 ha dalam 6 tahun (1998-2004). www.walhi.or.id, *Kedulatan Indonesia berawal dari kedaulatan pangan*, diakses tanggal 24 Juli 2007

³ Sjaiful Bahri, *Masa Depan Petani Indonesia Bukan di Beras*, dalam Achmad suryana dan Sudi Mardianto, *Bunga Rampai Ekonomi Beras*. Jakarta: LPEM Fakultas Ekonomi UI, 2001

Soesilo Bambang Yudoyono-Jusuf Kalla (SBY-JK) pernah mencanangkan program “*Revitalisasi Pertanian*”⁴. Program ini bertujuan untuk mengembalikan kepercayaan diri petani agar bangga terhadap profesi pertanian. Kebijakan ini dalam arti luas diarahkan untuk mendorong pengamanan ketahanan pangan, peningkatan daya saing, diversifikasi, peningkatan produktivitas dan nilai tambah produk pertanian, peternakan, perkebunan, perikanan dan kehutanan untuk meningkatkan kesejahteraan petani dan nelayan. Pencanaan program tersebut sempat memberikan secercah harapan bagi petani, namun sayangnya sampai saat ini program tersebut masih belum terwujudkan.

Alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian semakin diperparah dengan disahkannya Peraturan Presiden (Perpres) No.36 Tahun 2005 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum karena peraturan presiden tersebut berpotensi mengancam hak-hak rakyat atas tanah.⁵

Padahal dalam Undang-Undang Dasar 1945 menunjukkan bahwa tujuan dari pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur, sehingga sangat heran apabila dalam prakteknya ternyata banyak hak-hak rakyat yang dilanggar terutama pada kalangan petani. Mereka merasakan semakin sulit untuk mendapatkan hak atas tanah serta kurangnya perlindungan yang diberikan oleh pemerintah terhadap petani untuk mendapatkan tanah menyebabkan begitu mudahnya petani kehilangan tanahnya.

⁴ Sebagaimana tercantum dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia No 7 Tahun 2005 tentang Rencana Jangka Panjang Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2004-2009 yaitu pada Bagian IV agenda meningkatkan kesejahteraan rakyat bab 19

⁵ Salah satunya dalam perpres No.36/2006 tidak menyebutkan kriteria tentang pembatasan kepentingan umum, hal ini dapat menimbulkan multitafsir sehingga dapat menyebabkan penyalahgunaan pencabutan hak atas tanah masyarakat dengan alasan demi kepentingan umum.

Ketika rezim kekuasaan mengalami perubahan berbeda pula dalam mengimplementasikan tujuan awal pembentukan negara Indonesia yaitu untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur bahkan cenderung terjadi inkonsistensi terutama pada masa rejim soeharto politik hukum agraria⁶ mengalami pergeseran. Pada masa rezim Soeharto yang mengkiblatkan pembangunan pada perkembangan ekonomi (*economic growth*) menyebabkan rakyat tani menjadi semakin miskin. Pelaksanaan pembangunan dengan mengutamakan perkembangan ekonomi telah membawa pelaksanaan politik hukum pertanahan keluar dari politik hukum agraria.

Pergeseran politik hukum agraria dalam UUPA yang sebenarnya berwatak *populistik*, mengutamakan hak rakyat (terutama rakyat tani) kemudian berubah menjadi berwatak *liberal individualistik*⁷, menyebabkan semakin banyaknya lahan pertanian beralih fungsi menjadi lahan perumahan real estate, pertokoan, pabrik-pabrik dan sebagainya. Apabila pemerintah tidak mencegah laju konversi lahan pertanian, atau memberikan perlindungan kepada masyarakat terhadap hak mereka atas tanah sehingga dapat mempengaruhi stabilitas ketahanan pangan nasional.

Tanah sebagai faktor fundamental bagi dunia pertanian semakin lama semakin berkurang karena beralih fungsi untuk kegiatan non pertanian, hal ini menyebabkan kemampuan produksi pertanian menurun dan tidak mampu untuk memenuhi stok bahan makanan bagi rakyat Indonesia seluruhnya, solusinya negara Indonesia seringkali harus bergantung dengan negara lain (baca impor)⁸ atau dengan kata lain dengan semakin

⁶ Prof. Mahfud M.D. dalam bukunya, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta : Gama Media, 1999, hal 5 menyatakan politik hukum adalah *legal policy* atau arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan negara yang bentuknya dapat berupa pembuatan hukum baru dan penggantian hukum lama.

⁷ Ibid, hal 253

⁸ Apabila negara Indonesia mengadakan impor akibatnya adalah Kisaran harga beras di pasar internasional saat ini 14% lebih murah dibandingkan harga dalam negeri, dan keikutsertaan Indonesia

seringnya melakukan impor, ketahanan pangan negara Indonesia menjadi bergantung pada negara lain.

Ketergantungan produk pertanian, seperti bahan makanan pokok (beras) kepada negara lain, menyebabkan negara kita menjadi lemah dan mudah untuk dikontrol oleh negara lain. Padahal Pertanian adalah sendi kehidupan bangsa, dan sendi pertanian adalah petani. Pemegang kuasa atas pangan memegang kuasa kehidupan. Impor menjadi alat perpindahan kontrol kemandirian suatu bangsa. Bersama dengannya, petani sebagai sendi kedaulatan bangsa dihajar dengan persaingan yang tidak seimbang. Oleh karena itu, hingga saat ini pertanian negara maju tetap dilindungi penuh.

Tanah merupakan sumber daya alam yang langka dan unik⁹, sehingga tidak heran apabila berbagai konflik kepentingan semakin tajam mewarnai kehidupan dalam memperebutkan sejenkal tanah. Dalam era perdagangan bebas, investasi modal asing semakin dominan. Intervensi pemerintah yang belum efektif dalam pengendalian harga tanah berakibat bahwa nilai ekonomis tanah menjadi sangat tinggi dan aksesnya menjadi semakin sulit bagi masyarakat kebanyakan. Kesenjangan dan ketidakadilan dalam akses dan pemanfaatan tanah akan membuat operasionalisasi “*untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*” tidak berjalan sebagaimana semestinya

Sebagaimana diketahui peningkatan jumlah penduduk yang tinggi dan penyebaran yang tidak merata, telah menimbulkan masalah penggunaan tanah yang tidak teratur dan tidak efisien, serta sering menimbulkan pertentangan kepentingan dalam peggunan

dalam WTO memaksa pengurangan pajak bea cukai, termasuk untuk produk pertanian. Harga beras impor yang murah karena tidak terkalibrasi oleh pajak impor akan menyeret harga beras dalam negeri menjadi murah. Di sini, petani sebagai produsen jelas akan semakin dirugikan. www.walhi.or.id, Logcit

⁹ Disebut sumber daya alam yang langka dan unik karena jumlahnya yang selalu tetap tidak mengalami penambahan sedangkan kualitas tanah berubah sesuai dengan penggunaan dan peruntukannya, sehingga tanah mempunyai nilai strategis.

tanah terlebih lagi dengan adanya paradigma pembangunan yang lebih memprioritaskan perkembangan ekonomi menyebabkan kebijakan pemerintah cenderung memihak kepada kaum pemodal (kapitalistik) tidak heran bila penguasaan tanah banyak diprioritaskan untuk menunjang perkembangan ekonomi banyak didominasi untuk kepentingan kaum pemodal.

Hal tersebut menyebabkan banyaknya terjadi alih fungsi tanah pertanian yang berubah menjadi tanah untuk kawasan industri, seperti pabrik, perumahan, pusat-pusat perbelanjaan. Meningkatnya alih fungsi tanah pertanian berdampak pada ketahanan pangan, dalam hal ini mempengaruhi pembudidayaan tanaman padi akibatnya produktivitas padi menjadi menurun.

Jawa timur sebagai sentra penghasil padi juga mengalami problema yang sama, banyak tanah pertanian yang dari tahun ke tahun kian menyusut akibat beralih fungsi (konversi) ke peruntukan non pertanian, salah satu daerah yang mengalami konversi tanah pertanian adalah Kabupaten Malang tepatnya Kecamatan Kepanjen yang sebentar lagi akan beralih menjadi Kabupaten Malang. Perubahan status tersebut menyebabkan Kecamatan Kepanjen banyak berbenah terutama peningkatan sarana dan prasarana infrastruktur guna menunjang kelancaran pemerintahan Kabupaten.

Kabupaten Malang dengan potensi pertanian dan sumber daya alamnya yang melimpah terus berbenah dari tahun ke tahun, sehingga apabila potensi tersebut benar-benar dikelola dengan serius niscaya daerah ini akan maju pesat menyusul “adiknya” Kota Malang yang pada saat ini telah mengalami kemajuan pesat dalam bidang perdagangan dan dunia bisnisnya.

Perpindahan Kabupaten Malang menuju daerah Kepanjen merupakan keputusan yang tepat mengingat daerah tersebut dekat dengan potensi alam seperti perikanan dan pariwisata alam nan indah, tidak mengherankan bila pada saat ini banyak investor yang berlomba-lomba untuk menanamkan modalnya untuk turut serta mengelola potensi tersebut, seperti biasa selain ada keuntungan juga ada kerugian, kemajuan yang akan dicapai oleh Kabupaten Malang akan berpotensi meningkatkan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian, pada saat ini saja angka alih fungsi tanah pertanian terus meningkat dari tahun ke tahun.

Dari beberapa uraian tersebut menjadi latar belakang peneliti untuk melakukan penelitian tentang bagaimana “Alih fungsi Tanah pertanian ke Non Pertanian dan dampaknya terhadap Pembudidayaan Tanaman Padi Dalam Kerangka Ketahanan Pangan. (Studi di Kecamatan Kepanjen, Kabupaten Malang).”

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana realita alih fungsi tanah pertanian tanaman padi ke non pertanian dan dampaknya terhadap pembudidayaan tanaman padi dalam kerangka ketahanan pangan?
2. Faktor-faktor Apa yang menyebabkan terjadinya alih fungsi tanah pertanian tanaman padi ke non pertanian?
3. Bagaimana upaya-upaya yang dilakukan untuk mengendalikan alih fungsi tanah pertanian tanaman padi ke non pertanian dalam kerangka ketahanan pangan?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui dan menganalisa dampak alih fungsi tanah pertanian tanaman padi ke non pertanian serta dampaknya terhadap ketahanan pangan.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya alih fungsi tanah pertanian tanaman padi ke non pertanian.
3. Mengetahui dan menganalisa upaya-upaya yang perlu dilakukan untuk mengendalikan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian dalam kerangka ketahanan pangan.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penulisan ini bertujuan untuk memberikan sumbangsih pengetahuan tentang tentang alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian dan dampaknya terhadap pembudidayaan tanaman padi dalam kerangka ketahanan pangan. Diharapkan dari penelitian ini akan memberikan kontribusi ilmiah bagi peminat kajian permasalahan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian, yang dari tahun ke tahun semakin bertambah sehingga dapat berpengaruh terhadap ketahanan pangan nasional.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Masyarakat

Sebagai penambah wacana tentang realita semakin meningkatnya alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian sehingga di sini masyarakat dapat mengetahui pentingnya untuk menjaga kelestarian lahan pertanian.

b. Bagi Pemerintah Kabupaten Malang

Sebagai bahan masukan dalam melaksanakan kebijakan pertanian terutama untuk senantiasa memperhatikan kelestarian lahan pertanian seiring dengan semakin meningkatnya alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian.

c. Bagi Masyarakat Tani

Sebagai penambah wacana tentang bagaimana alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian dan dampaknya terhadap pembudidayaan tanaman padi dalam kerangka ketahanan pangan dan memberikan informasi tentang pentingnya untuk ikut terlibat pada penyusunan penataan ruang demi menjaga kelestarian tanah pertanian yang merupakan kebanggaan bagi mereka.

d. Bagi Investor

Sebagai bahan pertimbangan dalam menanamkan investasinya agar tidak melanggar daerah peruntukan pertanian.

E. SISTEMATIKA PENULISAN

BAB I. PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang
- B. Rumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penelitian
- E. Sistematika Penulisan

BAB II.. KAJIAN PUSTAKA

- A. Tanah Pertanian

B. Budidaya Tanaman Padi

1. Pengertian Padi
2. Pembudidayaan
3. Panen dan Posta Panen

C. Ketahanan pangan

1. Pangan
2. Ketahanan Pangan
3. Konsepsi Ketahanan Pangan

D. Tata Guna Tanah

1. Pengertian Tata Guna Tanah
2. Ruang Lingkup Tata Guna Tanah (*Land Use Planning*)
3. Asas-asas Tata Guna Tanah
4. Permasalahan dalam Penataan Ruang

Bab III METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

B. Pendekatan Penelitian

C. Lokasi Penelitian

D. Sumber Data

E. Populasi Sampel dan Responden

F. Teknik Pengambilan Data

G. Teknik Analisa Data

H. Definisi Operasional Variabel



BAB IV PEMBAHASAN

- A. Realita alih fungsi tanah pertanian tanaman padi ke non pertanian dan dampaknya terhadap Pembudidayaan Tanaman Padi dalam Kerangka ketahanan pangan
- B. Faktor-faktor penyebab terjadinya alih fungsi tanah pertanian tanaman padi ke non pertanian.
- C. Upaya-upaya untuk mengendalikan alih fungsi tanah pertanian tanaman padi ke non pertanian dalam kerangka ketahanan pangan.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

- A. KESIMPULAN
- B. SARAN



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Tanah Pertanian

Dalam hukum tanah kata sebutan “tanah” dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA. Dalam pasal 4 dinyatakan:

Bahwa atas dasar hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Sedangkan tanah (*soil*) dalam skala hamparan disebut lahan (*land*), merupakan sumber daya untuk pertanian selain air, udara, cahaya dan benih. Tanah berperan sebagai tempat berjangkar tanaman, sumber bahan makanan (*nutrients*), penyimpanan air untuk tanaman dan penyimpanan udara untuk pernapasan akar¹⁰. Sehingga upaya untuk memenuhi kebutuhan manusia yang terus bertambah tidak akan terlepas dari pemanfaatan tanah dan pengelolaannya secara bijaksana.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1994) pengertian tanah adalah:

1. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali;
2. Keadaan bumi di suatu tempat;
3. Permukaan bumi yang diberi batas;
4. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya).

¹⁰ Bostang radjagukguk, *Sumber Daya Tanah dan Pengelolaannya Secara Berkelanjutan.dalam Revitalisasi pertanian dan dialog peradaban.*Jakarta, Agustus 2006.hal 290.Penerbit Kompas.

Pengertian Pertanian terbagi atas dua, yaitu pertanian dalam arti sempit dan pertanian dalam arti luas¹¹, (a) Pertanian dalam arti sempit adalah suatu bidang usaha yang mencakup bidang tanaman, bidang peternakan dan bidang perikanan, dalam hal ini pertanian tidak hanya membahas pertanian yang sebenarnya, yaitu yang berhubungan dengan tanaman saja, tetapi juga membahas bahwa pertanian juga mencakup tentang hewan-hewan yang juga dibudayakan. (b) pertanian dalam arti luas adalah suatu usaha hanya di bidang tanaman. Pertanian di sini hanya mengutamakan budidaya tanaman, tidak dikemukakan faktor-faktor apa saja yang mendukung, terkait atau merupakan pengembangan dari kegiatan budidaya tersebut.

Sedangkan menurut Naik Sinukaban pertanian dalam arti luas adalah kegiatan manusia untuk memenuhi kebutuhan hidupnya yang utama, yaitu pangan (karbohidrat), vitamin, gizi, dan lemak (dandang untuk pakaian, serta papan untuk perumahan)¹²

Dengan demikian, kegiatan pertanian dalam memenuhi kebutuhan hidup tersebut dapat berupa mengumpulkan bahan makanan dari hutan, menangkap/berburu ikan atau hewan di air/laut atau darat, atau membudidayakan tanaman, ikan atau ternak.

Pengertian tanah pertanian telah diatur dalam Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 no.Sekra 9/1/12. Tanah pertanian merupakan tanah yang diperuntukan untuk suatu usaha untuk mengadakan suatu ekosistem buatan yang bertugas menyediakan bahan makanan bagi manusia.¹³

¹¹ Luthfi Fatah, *Dinamika Pembangunan Pertanian dan Pedesaan*, Penerbit Sosek Fak. Pertanian Univ.Lambung Mangkurat dan Pustaka Buana,Cetakan pertama. September 2006.

¹² Naik Sinukaban, *Revitalisasi Pembangunan Pertanian*, Kompas. Februari 2005

¹³ Ibid, hal 29

Secara garis besar, manfaat lahan pertanian dapat dibagi atas dua kategori yaitu : *pertama, use values* atau nilai penggunaan yang dapat pula disebut sebagai *personal use values*. Manfaat ini dihasilkan dari kegiatan usahatani yang dilakukan pada sumberdaya lahan pertanian. *Kedua, non-use values* yang dapat pula disebut sebagai *intrinsic values* atau manfaat bawaan. Yang termasuk kategori manfaat ini adalah berbagai manfaat yang tercipta dengan sendirinya walaupun bukan merupakan tujuan dari kegiatan eksploitasi yang dilakukan oleh pemilik lahan¹⁴.

B. Budidaya Tanaman Padi

1. Tanaman Padi

Menurut sejarahnya, padi termasuk genus *Oryza L.* Yang meliputi lebih kurang 25 species, tersebar di daerah tropik dan daerah subtropik seperti di Asia, Afrika, Amerika dan Australia.¹⁵

Padi merupakan bahan makanan yang menghasilkan beras. Bahan makanan ini merupakan makanan pokok bagi sebagian penduduk Indonesia. Meskipun sebagai bahan makanan pokok padi dapat digantikan/disubstitusi oleh bahan makanan lainnya, namun padi memiliki nilai tersendiri bagi orang yang biasa makan nasi dan tidak dapat dengan mudah digantikan oleh bahan makanan yang lain.

Keadaan pangan di suatu negara dapat menjadi tidak stabil apabila antara kebutuhan dan penyediaan tidak seimbang. Hal ini mendorong para petani untuk lebih giat mengerjakan sawahnya, ditanami padi.

¹⁴ Bambang Irawan, *Konversi Lahan Sawah : Potensi Dampak, Pola Pemanfaatannya, dan Faktor Determinan*. Forum Penelitian Agroekonomi. Volume 23 No.1, Juli 2005.hal 4.

¹⁵ AAK.*Budidaya Tanaman Padi*, Penerbit Kanisius, Cetakan ke 13.Tahun 2006.

Padi adalah salah satu bahan makanan yang mengandung gizi dan penguat yang cukup bagi tubuh manusia, sebab di dalamnya terkandung bahan-bahan yang mudah diubah menjadi energi. Oleh karena itu padi disebut juga makanan energi.

Beras mengandung berbagai zat makanan yang diperlukan oleh tubuh, antara lain: karbohidrat, protein, lemak, serat kasar, abu dan vitamin. Di samping itu beras mengandung beberapa unsur mineral, antara lain: calsiun, magnesium, sodium, fospor dan lain sebagainya.

Tanaman padi terbagi menjadi tiga jenis¹⁶, yaitu padi sawah, padi tanah kering dan rawa. Padi sawah merupakan jenis padi yang tumbuh di sawah dengan pengairan sepanjang musim atau setiap saat, sedangkan padi tanah kering dan rawa merupakan jenis padi yang tumbuh menurut sifat, cara dan tempatnya.

Padi menurut sifat, cara dan tempat tumbuhnya, tanaman padi dapat dibedakan:

1. Padi Ladang

Padi yang ditanam pada tanah hutan yang baru dibuka

2. Padi Gogo

Padi yang ditanam pada tanah tegalan.

3. Padi Gogoranch

Padi yang ditanam pada tanah sawah atau tanah tadah hujan. Semula tanaman padi ini digarap dengan cara padi gogo, tetapi setelah ada hujan dikerjakan seperti padi sawah.

4. Padi Lebak

Padi yang ditanam di daerah rawa/banarawa.

Keempat jenis padi tersebut merupakan jenis tanaman padi untuk tanah kering dan rawa.

¹⁶ Ibid, Penerbit Kanisius, hal 75. cetakan ke 13 tahun 2006

2. Pembudidayaan

Padi dibudidayakan dengan tujuan untuk mendapatkan hasil yang setinggi-tingginya dengan kualitas sebaik mungkin. Untuk mendapatkan hasil yang sesuai dengan harapan, maka tanaman yang akan ditanam harus sehat dan subur.

Tanaman yang sehat ialah tanaman yang tidak terserang oleh hama dan penyakit, tidak mengalami defisit hara, baik unsur hara yang diperlukan dalam jumlah besar maupun dalam jumlah kecil. Sedangkan tanaman subur ialah tanaman yang pertumbuhan dan perkembangannya tidak terhambat, entah oleh kondisi biji atau kondisi lingkungan.

2.1. Pembudidayaan Tanaman Padi Sawah

Pembudidayaan terhadap tanaman padi sawah terbagi atas empat tahapan, yaitu

1. Persemaian

Tahap-tahap dalam persemaian adalah :

- a. Penggunaan benih
- b. Persiapan lahan untuk persemaian
- c. Pengolahan tanah calon persemaian
- d. Penaburan benih
- e. Pemeliharaan persemaian

2. Persiapan dan Pengolahan Tanah Sawah, tahap-tahapnya sebagai berikut : pembersihan , pencangkulan , pembajakan, serta pengairan

3. Penanaman, dalam hal ini perlu diperhatikan tiga hal, yaitu:

- a. Persiapan lahan
- b. Umur bibit

c. Tahap Penanaman

4. Pemeliharaan

. Dalam tahap pemeliharaan tanaman padi, yang perlu diperhatikan adalah:

- a. penyulaman dan penyiangan,
- b. pengairan padi sawah
- c. pemupukan.

3. Panen dan Posta¹⁷ Panen

3.1. Panen

Panen merupakan tahap akhir penanaman padi di sawah. Bila hasil yang diharapkan telah menjadi kenyataan, berarti buah padi sudah cukup masak dan siap untuk dipanen/dipetik. Namun pemanenan padi harus dilakukan pada waktu yang tepat, sebab ketepatan waktu memanen berpengaruh terhadap jumlah dan mutu gabah dan berasnya.

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi penentuan saat panen, antara lain varietas padi, keadaan iklim termasuk di dalamnya musim, pemeliharaan tanaman dan lain sebagainya.

Adapun tanda-tanda yang telah diketahui oleh petani untuk memungut padi yang telah masak ialah:

- Padi sudah menguning, demikian pula daun benderanya.
- Tangkai kelihatan menunduk.
- Gabah sudah berisi dan keras.

¹⁷ Pemakaian istilah *posta*, bukan *pasca* atau *pascha*, karena kata *post* atau *posta* berasal dari bahasa Latin yang berarti "*sesudah*". Sementara kata *pascha* artinya masa sengsara atau domba korban untuk perayaan agama (paskah) dapat dilihat pada kamus Latin- Indonesia, Karangan Dr.K.Prent dkk, Penerbit Yogyakarta: Kanisius, 1969.

3.2. Tahap Postapanen

Postapanen adalah perlakuan setelah panen, ada beberapa tahap yaitu:

1. Perontokan
2. Pengangkutan
3. Pengeringan

C. Ketahanan Pangan Nasional

1. Pangan

Setiap penduduk selaku warga negara, apakah sebagai individu ataupun rumah tangga mempunyai hak untuk dijamin pangannya agar dapat hidup (*survive*). Artinya pemenuhan kebutuhan makan adalah hak yang paling asasi dari manusia yang tidak bisa ditawar lagi. Karena itu, kekurangan pangan dan gizi buruk yang menimpa seseorang atau keluarga berarti pelanggaran HAM, itu merupakan tanggung jawab masyarakat, pemerintah dan negara yang bersangkutan.

Indonesia juga memperlakukan penyediaan pangan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri sebagai prioritas yang utama. Dalam UUD 1945 pasal 34 disebutkan, bahwa negara bertanggung jawab di dalam memenuhi kebutuhan dasar, termasuk pangan. Demikian pula di dalam Undang-Undang Pangan Nomor 7 tahun 1996 pasal 1 ayat 17 dikatakan bahwa ketahanan pangan sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup baik dalam jumlah, mutu, aman serta merata dan terjangkau. Dengan demikian pengertian ketahanan pangan dapat dikatakan sebagai terpenuhinya kebutuhan gizi makanan setiap individu dalam jumlah

dan mutu agar dapat hidup sehat dan berkualitas guna memenuhi aspirasinya yang paling humanistik sepanjang masa hidupnya.

Pangan adalah kebutuhan pokok manusia yang hakiki untuk bertahan hidup. Karenanya, harus tersedia di setiap tempat di daerah-daerah permukiman dalam jumlah yang cukup, mutu yang layak, dan secara medis aman dikonsumsi, serta harganya terjangkau.

Pengertian tentang pangan menurut Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 adalah:

Segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah, yang diperuntukan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan atau pembuatan makanan dan minuman.

2. Ketahanan Pangan

Kebutuhan akan makan merupakan salah satu kebutuhan primer dari makhluk hidup, bila pendidikan merupakan penyuapan pikiran maka makanan merupakan penyuapan tubuh. Sebelum otak dapat berpikir, tubuh harus mendapat makanan terlebih dahulu.

Setiap tahunnya penduduk di belahan dunia mengalami musibah kelaparan dan malnutrisi, serta banyak pula yang tengah berjuang keras dengan menahan kelaparan untuk memenuhi kebutuhan dasar berupa makan tersebut. Kerawanan pangan, kelaparan dan malnutrisi dapat menyebabkan suatu bangsa kehilangan generasinya (*lost generations*).

Lebih dari 800 juta orang menderita kekurangan pangan yang mereka perlukan untuk hidup sehat dan produktif, 24.000 orang meninggal setiap hari akibat kelaparan dan sebanyak $\frac{3}{4}$ dari jumlah ini adalah anak balita¹⁸.

Dari data tersebut menunjukkan bahwa persoalan ketahanan pangan merupakan persoalan serius di dunia. Sedangkan data di Indonesia pada tahun 1998 menunjukkan jumlah total penduduk yang berada dalam kondisi rawan (*food insecure*) adalah 32 juta jiwa, yaitu lebih kurang $\frac{1}{6}$ dari total penduduk Indonesia¹⁹. Sehingga ketahanan pangan merupakan persoalan yang harus mendapatkan perhatian serius di Indonesia.

Ketahanan pangan tidak dapat diukur melalui kondisi swasembada pangan, sebab kondisi swasembada pangan tidak selalu menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang diindikasikan dari mengalirnya impor pangan, seringkali masih terjadi gangguan produksi akibat ancaman pemanasan global (*global warming*) yang menyebabkan perubahan iklim secara ekstrim, selain itu masalah konversi lahan pertanian, peningkatan hama dan penyakit serta berbagai bencana alam.

World Bank mendefinisikan ketahanan pangan (*food security*) sebagai akses terhadap kecukupan pangan bagi semua orang pada setiap saat untuk memperoleh tubuh yang sehat dan kehidupan yang aktif.²⁰ Ketahanan pangan mencakup produksi dan ketersediaan pangan, distribusi dan keterjangkauan oleh semua orang, konsumsi individual untuk memenuhi kebutuhan gizi, dan monitor kekurangan pangan (*food insecurity*). Ketahanan pangan merupakan alat untuk mewujudkan penerapan hak asasi

¹⁸ International Food Policy Research Institute (IFPRI), 2001. "*Sustainable Food security for all by 2020: proceedings of an international conference*" September 4-6, 2001, Bonn, Germany, Washington D.C

¹⁹ Tabor, R.T et al. 1998. *Food Security On The Road To Economic Recovery*. Paper presented at the Indonesian Society Of Agricultural Economics (PERHEPI) and The Center For Agricultural Policy Studies (CAPS) meeting, 26 June 1998.

²⁰ Fransiska Rungkat dan Zakaria, *Ketahanan Pangan Sebagai Wujud Hak Asasi Manusia Atas Kecukupan Pangan*. Dalam *Revitalisasi Pertanian dan Dialog Peradaban*. Agustus 2006. Jusuf Sutanto dkk (eds). PT Kompas Media Nusantara. Jakarta.

terhadap kecukupan pangan, yang meliputi kecukupan semua zat-zat gizi dibutuhkan untuk proses metabolisme seluler yang normal dan juga bebas dari zat-zat kimia yang berbahaya.

Di Indonesia perkembangan pemikiran tentang ketahanan pangan tidak terlepas dari perkembangan yang terjadi di tingkat dunia. Sampai dengan akhir Pelita V masalah ketahanan pangan masih diukur dari aspek kuantitas ketersediaan pangan secara nasional yang diukur dari kondisi swasembada pangan. Konsepsi ketahanan pangan yang lebih luas baru dicetukan pada Pelita VII melalui Undang-Undang Pangan Nomor 7 tahun 1996 dimana ketahanan pangan didefinisikan sebagai : “kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup baik, baik jumlahnya maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau”.

3. Konsepsi Ketahanan Pangan

Konsepsi ketahanan pangan terus berkembang dan disempurnakan sesuai dengan permasalahan pangan yang dihadapi di berbagai negara. FAO pada tahun 1991 mendefinisikan bahwa: ”ketahanan pangan adalah suatu kondisi ketersediaan pangan yang cukup bagi setiap orang pada setiap saat, dan setiap individu memiliki akses untuk memperolehnya baik secara fisik maupun secara ekonomik”²¹ . Berdasarkan definisi tersebut, maka permasalahan substantif ketahanan pangan tidak hanya mencakup aspek kuantitas ketersediaan pangan secara memadai, tetapi menyangkut pula aspek stabilitas ketersediaan pangan menurut waktu dan aspek aksesibilitas penduduk terhadap bahan pangan yang dibutuhkan.

²¹ Soetrisno, N. 1998. *Ketahanan Pangan.Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VI* : hlm.189-221. LIPI.Jakarta

Menurut Soetrisno berdasarkan hasil konferensi international tentang gizi yang disponsori oleh FAO dan WHO di Roma pada tahun 1992, aspek gizi mulai dimasukkan ke dalam konsepsi ketahanan pangan. Aspek gizi yang dimaksud meliputi tiga hal yaitu : kecukupan jumlah, mutu dan keragaman pangan, serta keamanan pangan bagi kehidupan yang sehat. Keragaman pangan dikaitkan dengan masalah kecukupan gizi makanan, karena setiap jenis pangan umumnya memiliki keunggulan dalam zat gizi tertentu tetapi memiliki keterbatasan dalam kandungan zat gizi lainnya.²² Dengan pola konsumsi pangan yang beragam, maka zat gizi makanan yang dikonsumsi penduduk akan semakin beragam pula, sesuai dengan kebutuhan fisiologis manusia.

Ruang lingkup ketahanan pangan dapat dilihat dari tiga dimensi yaitu : (1) dimensi ruang lingkup ketahanan pangan yaitu lingkup nasional, daerah dan rumah tangga yang terkait dengan aspek kuantitas ketersediaan pangan,(2) dimensi waktu dan musim yang terkait dengan aspek stabilitas ketersediaan pangan sepanjang waktu, dan (3) dimensi sosial ekonomi rumah tangga yang terkait dengan aspek aksesibilitas rumah tangga terhadap bahan pangan, aspek kualitas konsumsi pangan, dan aspek keamanan pangan.

Beberapa ahli sepakat bahwa ketahanan pangan minimal mengandung dua unsur pokok, yaitu “ketersediaan pangan” dan “aksesibilitas masyarakat” terhadap bahan pangan tersebut. Salah satu dari unsur diatas terpenuhi, maka suatu negara belum dapat dikatakan mempunyai suatu ketahanan yang baik. Walaupun pangan tersedia cukup di tingkat nasional atau di tingkat regional , tetapi akses individu untuk memenuhi kebutuhan pangannya sangat tidak merata, maka ketahanan pangan masih dikatakan rapuh. Aspek distribusi bahan pangan sampai ke pelosok rumah tangga pedesaan yang tentu

²² ibid

mencakup fungsi tempat, ruangan dan waktu juga tidak kalah pentingnya dalam upaya memperkuat strategi ketahanan pangan.

Ketersediaan dan kecukupan pangan juga termasuk kuantitas dan kualitas bahan pangan agar setiap individu dapat terpenuhi standar kebutuhan kalori dan energi untuk menjalankan aktivitas ekonomi dan kehidupan sehari-hari. Penyediaan pangan tentunya dapat di tempuh melalui: (1) produksi sendiri, dengan cara memanfaatkan dan alokasi sumber daya alam, manajemen dan perkembangan sumber daya manusia, serta aplikasi dan penguasaan teknologi yang optimal ; dan (2) impor dari negara lain, dengan menjaga perolehan devisa yang memadai dari sektor dan subsektor perekonomian untuk menjaga neraca keseimbangan perdagangan luar negeri. Komponen yang pertama ini sebenarnya merupakan sintesis dari kedua konsep yang di uraikan sebelumnya, yaitu swasembada pangan menurut kecenderungan dan kemandirian pangan dalam perdagangan internasional.

Sedangkan komponen kedua dalam ketahanan pangan atau aksesabilitas setiap individu terhadap bahan pangan dapat dijaga dan ditingkatkan melalui pemberdayaan sistem pasar serta mekanisme pemasaran yang efektif dan efisien, yang juga dapat disempurnakan melalui kebijakan tata niaga, atau distribusi bahan pangan dari sentra produksi sampai ke tangan konsumen.

Ketahanan pangan yang lemah atau *food insecurity* disebabkan oleh berbagai faktor sebagai berikut:

1. Produksi hasil pertanian pangan yang rendah menyebabkan pasokan pangan rendah. Faktor ini dapat merupakan akibat dari alam atau iklim yang tidak mendukung dan kesalahan pengelolaan produksi pertanian pangan.

2. Kekurangan pangan (*famine*) yang bisa disebabkan oleh bencana alam atau bencana akibat ulah manusia.
3. Faktor sosial politik yang meliputi : peperangan dan pengungsian , ketimpangan ekonomi makro, rancangan urban dan *sustainability*, pertumbuhan populasi penduduk, penanganan kesehatan , sistem pangan , kerusakan lingkungan dan pendidikan .

Di samping penyebab yang telah disebutkan diatas, isu – isu lain yang berkaitan erat dengan ketahanan pangan adalah ketergantungan pada satu jenis pangan²³, perubahan temperatur bumi²⁴, patogen pangan yang baru²⁵ dan pangan hasil rekayasa genetika²⁶. Di sinilah pentingnya ketahanan pangan dalam menyediakan makanan dengan jumlah dan keragaman yang cukup.

D. Tata Guna Tanah

1. Pengertian Tata Guna Tanah

Penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan

²³ Ketergantungan pada satu jenis pangan seperti beras disebabkan antara lain oleh adanya konsep *staple food* yaitu makanan pokok. Konsep ini membuat usaha produksi pangan pertanian pangan terfokus pada satu jenis pangan saja yaitu beras. Secara ekonomi pun, ketergantungan pada beras untuk ketahanan pangan merupakan hal yang rentan. FAO (2004) melaporkan bahwa dari 840 juta orang yang menderita kelaparan kronis, lebih dari 50 persen berasal dari daerah yang populasi penduduknya menggantungkan hidupnya pada produksi padi .

²⁴ Perubahan temperatur bumi arena rusaknya lapisan ozon diprediksi akan membawa perubahan pada iklim yang nantinya akan mempengaruhi produksi pertanian. Termasuk produksi tanaman pangan.

²⁵ Patogen pangan yang baru adalah virus flu burung yang memaksa pemusnahan jutaan unggas, sumber pangan hewani bagi manusia .

²⁶ Dari segi keamanan pangan (*food safety*) , produk pangan hasil rekayasa genetika, dikhawatirkan akan menjadi pemicu penyakit alergi pada manusia .

tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil²⁷ sedangkan menurut Johara T Jayadinata tata guna tanah (*land use*)²⁸ adalah pengaturan penggunaan tanah (tata = pengaturan). Dalam tata guna tanah hal yang dibahas bukan saja mengenai penggunaan permukaan bumi di daratan, tetapi juga mengenai penggunaan, permukaan bumi di lautan.

Dalam tata guna tanah terdapat istilah-istilah: penggunaan, *aguna* (tidak digunakan), *wyaguna* (penggunaan yang salah) atau *alpaguna*, dan *tunaguna* (penggunaan yang kurang benar). Hal-hal yang dipelajari dalam tata guna tanah yaitu tanah dengan unsur alam lain, seperti : tubuh tanah²⁹ (*soil*), air, iklim, dan sebagainya. Juga kegiatan manusia penting untuk dipelajari, baik dalam kehidupan sosial, maupun dalam kehidupan ekonomi. Jadi dalam tata guna tanah itu diperlukan sumber daya alam lainnya dan sumber daya manusia.

Terdapat empat unsur esensial dalam penatagunaan tanah seperti :

- a. Adanya serangkaian kegiatan atau aktivitas yaitu : pengumpulan data lapang tentang penggunaan, penguasaan, kemampuan fisik, pembuatan rencana atau pola penggunaan tanah, penguasaan dan keterpaduan. Dilakukan secara integral dan koordinasi dengan instansi lain ;
- b. Dilakukan secara berencana dalam arti harus sesuai dengan prinsip lestari, optimal, serasi dan seimbang ;
- c. Adanya tujuan yang hendak dicapai yaitu sejalan dengan pembangunan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat ;

²⁷ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah

²⁸ Johara T Jayadinata, *Tata Guna Tanah dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan, dan Wilayah*, hal 7, Bandung: Penerbit ITB, terbitan pertama, 1986.

²⁹ Wirjohardjo, Wisaksono, *Ilmu tubuh tanah*, hal 2, NoordhoftKolf, Jakarta.

- d. Harus terkait langsung dengan peletakan proyek pembangunan dengan memperhatikan DSP (Daftar Skala Prioritas).³⁰

Tindakan yang dilakukan dalam penatagunaan tanah diantaranya adalah :

- a. Mengusahakan agar tidak terjadi salah tempat penggunaan tanah, sehingga harus memperhatikan kemampuan fisik tanah, kondisi sosial, faktor ekonomi masyarakat.
- b. Mengusahakan agar tidak terjadi salah urus penggunaan tanah, agar kualitasnya tidak menurun.
- c. Pengendalian terhadap perkembangan kebutuhan masyarakat atas tanah untuk menghindari konflik.
- d. agar terjamin kepastian hukum bagi hak atas tanah warga masyarakat³¹

2. Ruang Lingkup Tata Guna Tanah (*Land Use Planning*)

Dalam UUPA disebutkan ruang lingkup dari *land use planning* yaitu :

- a. Untuk keperluan negara
- b. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan yang Maha Esa,
- c. Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan,
- d. Untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, perikanan serta sejalan dengan itu,
- e. Untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.³²

³⁰ Imam Koeswahyono, 2002, *Hukum Tata Ruang dan Tata Guna tanah*, Handout kuliah, tidak diterbitkan, hal 17

³¹ Imam Koeswahyono, 2002, *ibid.* hal 17

3. Asas-asas Tata Guna Tanah

Pembuatan rencana tata guna tanah diupayakan sejalan dengan asas ini, agar kesejahteraan dan kemakmuran dapat tercapai. Ada 3 asas dalam tata guna tanah³³ yaitu :

a. Prinsip Penggunaan Aneka (*Principle of Multiple Use*)

Diupayakan agar perencanaan harus dapat memenuhi beberapa kepentingan sekaligus pada kesatuan tanah tertentu;

b. Prinsip Penggunaan Maksimal (*Principle of Maximum Production*)

Perencanaan harus diarahkan untuk memperoleh hasil fisik yang setinggi-tingginya untuk memenuhi kebutuhan yang mendesak.

c. Prinsip Penggunaan yang optimal (*Principle of Optimization use*)

Perencanaan harus diarahkan agar memberikan keuntungan yang sebesar-besarnya bagi pengguna tanpa merusak kemampuan lingkungan.

4. Permasalahan dalam Penataan Ruang

Ada enam masalah utama dalam penataan ruang di Indonesia sebagai berikut³⁴ :

1. Pertumbuhan kota yang kurang terencana dengan segala dampak-dampaknya, contohnya : rendahnya pelayanan prasarana dasar komunitas kota.
2. Beralih fungsinya lahan pertanian beririgasi teknis dan lingkungan alami secara kurang terkendali.

³² UU. No.5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*,selanjutnya disebut UUPA pasal 14

³³ Imam Koeswahyono, 2002, op cit, hal 18-19

³⁴ Imam Kuswahyono dan tunggul Anshari Setianegara.2000. *Bunga Ramai Politik dan Hukum Agraria di Indonesia*. Penerbit UM Press bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang. Hal 95-96.

3. Proses marginalisasi komunitas lokal, utamanya mereka yang tak mempunyai atau tak mampu memanfaatkan sumber daya yang tersedia.
4. Menurunnya kualitas lingkungan ditandai dengan bertambahnya kuantitas perkampungan kumuh di daerah urban.
5. Bertambahnya spekulasi tanah yang mengakibatkan terbatasnya akses masyarakat untuk mendapatkan rumah yang laik dan terjangkau.
6. Timbulnya berbagai perselisihan sosial ekonomis sebagai akibat terjadinya benturan dalam pemanfaatan ruang.

Menurut A.P. Parlindungan, problema dasar penatagunaan tanah dalam kaitannya dengan penataan ruang adalah sebagai berikut :

1. Keterpaduan antara instansi, karena sejak lama setiap aktivitas dilakukan sektoral dan senantiasa tidak menguntungkan;
2. Peningkatan dan persebaran penduduk yang tidak merata memerlukan penanganan yang khusus pula;
3. Berbagai produk hukum yang berbeda menangani persoalan yang sejenis;
4. Belum terdatanya dengan baik seluruh aset di setia daerah secara sistematis;
5. Keterkaitan aspek perpajakan dengan pemukimana yang belum baik dalam program insentif dan disinsentif;
6. Alih fungsi secara tidak terkendali berpengaruh atas swasembada.³⁵

³⁵ Imam Koeswahyono, 2002, loc cit, hal 21

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian empiris, yaitu peneliti melakukan penelitian tentang bagaimana dampak dari alih fungsi tanah pertanian tanaman padi ke non pertanian terhadap pembudidayaan tanaman padi dalam kerangka ketahanan pangan.

B. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini pendekatan yang digunakan adalah *yuridis sosiologis*, Peneliti mengkaji peraturan perundang-undangan terkait seperti UUD 1945, UU. No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU No.7 tahun 1996 tentang pangan, UU No.27 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah dan Perpres No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional tahun 2004-2009 (RPJMN) kemudian mengkaitkannya dengan dinamika sosial pada masyarakat yang terkait dengan alih fungsi tanah pertanian serta data tentang alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian untuk kemudian dianalisa guna mengetahui dampaknya terhadap pembudidayaan tanaman padi dalam kerangka ketahanan pangan.

C. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ditujukan pada wilayah Kecamatan Kepanjen, Kabupaten Malang, dasar pertimbangannya daerah ini akan menjadi ibukota Kabupaten Malang sehingga pertumbuhan ekonomi turut meningkat. Penentuan lokasi penelitian hukum empirik ini, selain berdasarkan letak dan keadaan geografisnya juga berdasarkan dinamika kehidupan masyarakat dengan pertumbuhan ekonominya, termasuk di dalamnya keberadaan Kecamatan Kepanjen sebagai sentra pemerintahan Kabupaten Malang.

D. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini, adalah sebagai berikut

1. Data Primer, yang diperoleh dari sumber di lapang melalui teknik *interview* kepada masyarakat petani yang terkait dan petugas dari BPS Kabupaten Malang.
2. Data sekunder yang diperoleh dari sumber di perpustakaan melalui studi pustaka, yaitu berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier;

Bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Bahan hukum primer, yang meliputi Peraturan-peraturan perundang-undangan, meliputi : UUD 1945, UU. No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU No.7 tahun 1996 tentang pangan, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, UU NO.26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang dan Perpres No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional tahun 2004-2009 (RPJMN).
2. Bahan hukum sekunder, yang meliputi Data berupa arsip, yaitu berupa data statistik tentang luas lahan sawah, luas Kecamatan menurut penggunaan tanah,

produksi tanaman padi dan luas panen tanaman padi, serta luas desa/kelurahan menurut jenis lahan di Kecamatan Kepanjen mulai dari tahun 2005 ke tahun 2007, data dari hasil penelitian para ahli, data dari media cetak dan data yang didapatkan dari penelusuran internet.

3. Bahan hukum tersier, yakni meliputi kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Latin.

E. Populasi, Sampel dan Responden

1. Populasi

Populasi dalam penelitian ini adalah masyarakat Kecamatan Kepanjen yang berprofesi sebagai petani dan sekaligus pihak yang melakukan alih fungsi tanah pertanian ke nonpertanian.

2. Sampel

Pengambilan sampel dilakukan dengan menggunakan *Purposive sampling*, yaitu anggota sampel dipilih secara khusus berdasarkan tujuan penelitiannya. Sampel diambil dari dua desa di Kecamatan Kepanjen, meliputi Desa Ngadilangkung dan Mojosari. Kedua desa tersebut merupakan desa yang terdekat dengan Kecamatan Kepanjen dan tanah pertaniannya banyak yang telah beralih fungsi menjadi peruntukan non pertanian.

3. Responden

Responden dalam penelitian ini adalah petugas BPS Kabupaten Malang, dan beberapa warga desa.

F. Teknik Pengambilan Data

Teknik pengambilan data dalam penelitian empiris adalah sebagai berikut :

1. Data lapang, dilakukan melalui teknik wawancara yaitu upaya pengumpulan data dengan komunikasi langsung di antara peneliti dengan obyek penelitian. Wawancara dilakukan dengan petugas dari BPS (Badan Pusat Statistik) Kabupaten Malang serta beberapa warga masyarakat tani, dalam hal ini diambil dua desa yaitu Desa Ngadilangkung dan Mojosari. Wawancara dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara bebas, yaitu peneliti dalam melakukan wawancara memberikan kebebasan kepada responden untuk memberikan penjelasan menurut kemauannya sendiri.
2. Data Pustaka, sebagaimana halnya pemanfaatan studi pustaka melalui bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan tersier³⁶ terkait dengan alih fungsi tanah pertanian ke nonpertanian.

G. Teknik Analisa Data

Analisis data penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah *content analysis* (analisis isi) yaitu melakukan analisis secara komprehensif terhadap:

1. Data hasil wawancara dengan responden.
2. Data yang berhubungan dengan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian dan dampaknya terhadap pembudayaan tanaman padi dalam kerangka ketahanan pangan.
- 3 Peraturan perundang-undangan.terkait seperti UUD 1945, UU. No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU No.7 tahun 1996 tentang pangan, UU No.27 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Peraturan Pemerintah Republik

³⁶ S.Sukanto dan S.Mamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif*, Hal 14-15.Rajawali, Jakarta.

Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah dan Perpres No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional tahun 2004-2009 (RPJMN).

H. DEFINISI OPERASIONAL VARIABEL

1. Alih fungsi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah berpindah fungsi, sehingga dapat disimpulkan alih fungsi lahan pertanian yaitu perubahan fungsi peruntukan lahan yang semula untuk kepentingan pertanian kemudian berubah fungsi digunakan untuk keperluan non pertanian, seperti pabrik, perumahan, tempat wisata, POM bensin dan tempat perbelanjaan³⁷.
2. Tanah adalah bagian permukaan bumi, tanah merupakan unsur utama dalam penyelenggaraan kehidupan suatu keluarga, masyarakat bahkan negara³⁸.
3. Tanah Pertanian adalah tanah yang digunakan sebagai usaha untuk mengadakan suatu ekosistem buatan yang bertugas menyediakan bahan makanan bagi manusia³⁹.
Sedangkan dalam Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 no.Sekra 9/1/12 diberikan penjelasan sebagai berikut: yang dimaksud dengan tanah pertanian ialah:

Semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak. Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang, selainnya tanah untuk perumahan dan perusahaan. Bila atas sebidang tanah luas berdiri rumah tempat tinggal seorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan,

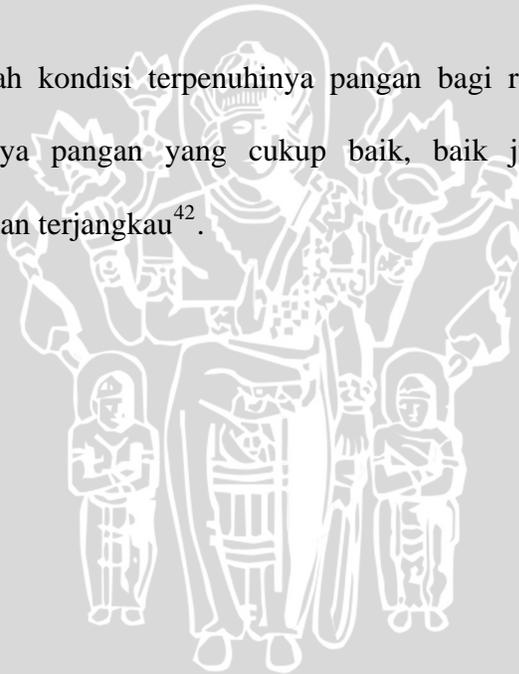
³⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia; edisi ketiga, Depdiknas.hal 30

³⁸ Winaryu Erwiningsih, *Redistribusi Tanah, Urgensi dan Implikasi dalam reformasi Agraria di Indonesia dalam Kontribusi Pemikiran Untuk 50 tahun Prof Dr.Moh. Mahfud MD, SH; retropeksi Terhadap Masalah Hukum dan Kenegaraan*, hal 231.Pascasarjana FH UII dengan FH UII Press. Cetakan Pertama. Mei 2007

³⁹ Luthfi Fatah, *Dinamika Pembangunan Pertanian dan Pedesaan*, hal 29, Pustaka Banua: Fakultas Pertanian Jurusan Sosek, Universitas Lambung Mangkurat. Cetakan pertama 2006.

berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan berapa yang merupakan tanah pertanian.⁴⁰

3. Budidaya adalah usaha yang bermanfaat dan memberi hasil, sedangkan pembudidayaan menunjukkan suatu proses, cara, dan perbuatan membudidayakan.⁴¹
4. Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah, yang diperuntukan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan atau pembuatan makanan dan minuman.
5. Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup baik, baik jumlahnya maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau⁴².



⁴⁰ Boedi Harsono, *Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, 1996. Penerbit Djambatan, Jakarta. H-4

⁴¹ *Opcit*, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, hal 170

⁴² UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan, Pasal 1 bab 17.

BAB IV

PEMBAHASAN

A. Realita Alih Fungsi Tanah Pertanian Tanaman Padi Ke Non Pertanian dan Dampaknya Terhadap Pembudidayaan Tanaman Padi dalam Kerangka Ketahanan Pangan

Kecamatan Kepanjen terletak di wilayah Kabupaten Malang Selatan dengan luas wilayah sebesar 4.624 hektar yang terdiri atas lahan sawah dan lahan kering. Lahan sawah memiliki luas 2.431 hektar sedangkan lahan kering memiliki luas 2.193 hektar⁴³.

Lahan sawah secara keseluruhan terbagi atas lahan sawah berpengairan diusahakan, lahan sawah tidak berpengairan diusahakan, lahan sawah sementara tidak diusahakan dan lahan tidur/tidak diusahakan, sedangkan lahan kering terdiri atas permukiman, tegal/kebun, perkebunan dan padang rumput/rawa⁴⁴.

Potensi pertanian yang terkandung di wilayah Kecamatan Kepanjen cukup potensial dan strategis sehingga tidak heran apabila daerah ini menjadi salah satu daerah penyangga bagi produksi pangan (dalam hal ini tanaman padi) Kabupaten Malang, misalnya saja pada tahun 2006 produksi pangan tanaman padi mencapai 364.439 ton, meningkat dibandingkan tahun sebelumnya⁴⁵.

Pada saat ini realita alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian di Kecamatan Kepanjen, Kabupaten Malang telah terjadi, hal tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini:

⁴³ Kecamatan Kepanjen dalam angka 2007, hal 74.BPS Kabupaten Malang.

⁴⁴ Ibid

⁴⁵ Kabupaten Malang dalam angka tahun 2007, hal. 241.BPS Kabupaten Malang.

Tabel 1.
Luas Kecamatan Kepanjen menurut penggunaan tanah

Kecamatan	Pemukiman	Sawah	Tegal/kebun
Kepanjen (Kepanjen dalam angka 2005/2006)	790	2.623	663
Kepanjen (Kepanjen dalam angka 2007)	995	2403	700

Sumber: Dinas Pertanian dan Perkebunan Kabupaten Malang dalam Kabupaten Malang dalam angka 2005/2006-2007 (diolah)

Dari tabel di atas, terlihat penyusutan areal persawahan, pada tahun 2005 areal persawahan seluas 2.623 ha kemudian tahun 2006 menyusut menjadi 2.403 ha.. Penyusutan tersebut disebabkan adanya alih fungsi tanah pertanian ke nonpertanian, seperti berubah fungsi menjadi tempat perbelanjaan ataupun permukiman mengingat lahan sawah tersebut letaknya sangat strategis, selain struktur tanahnya subur, ditunjang pula dengan letaknya dekat daerah perkotaan ataupun tempat-tempat perdagangan. Kebanyakan alih fungsi tanah pertanian di Kecamatan Kepanjen banyak melanda pada areal persawahan daripada tanah kering yang meliputi tegalan dan perkebunan.

Secara empiris lahan pertanian paling rentan terhadap alih fungsi adalah sawah. Hal tersebut disebabkan oleh: (1) kepadatan penduduk di pedesaan yang mempunyai agroekosistem dominan sawah pada umumnya jauh lebih tinggi dibandingkan agroekosistem lahan kering, sehingga tekanan penduduk atas lahan juga lebih tinggi; (2) daerah pesawahan banyak yang lokasinya berdekatan dengan daerah perkotaan; (3) akibat pola pembangunan di masa sebelumnya, infrastruktur wilayah persawahan pada umumnya lebih baik daripada wilayah lahan kering; dan (4) pembangunan prasarana dan

sarana pemukiman, kawasan industri, dan sebagainya cenderung berlangsung cepat di wilayah bertopografi datar, dimana pada wilayah dengan topografi seperti itu (terutama di Pulau Jawa) ekosistem pertaniannya dominan areal persawahan⁴⁶.

Peluang alih fungsi tanah pertanian lebih besar terjadi pada tanah sawah dibanding tanah kering karena tiga faktor yaitu : (1) pembangunan kegiatan nonpertanian seperti perkantoran, dan kawasan industri lebih mudah dilakukan pada tanah sawah yang lebih datar dibanding tanah kering, (2) akibat pembangunan masa lalu yang berfokus pada upaya peningkatan produksi padi maka infrastruktur ekonomi lebih tersedia di daerah persawahan daripada daerah tanah kering, (3) daerah persawahan secara umum lebih mendekati daerah konsumen atau daerah perkotaan yang relatif padat penduduk dibanding daerah lain yang sebagian besar terdapat di wilayah perbukitan dan pegunungan⁴⁷

Alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian yang terjadi di Kecamatan Kepanjen ternyata tidak berdampak terhadap pembudidayaan tanaman padi, dalam hal ini produktivitas padi justru cenderung meningkat dibandingkan dengan produktivitas tahun lalu. Hal tersebut dapat dilihat pada tabel berikut :

⁴⁶ Muhammad Iqbal dan Sumaryanto, *Strategi pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Bertumpu Pada Partisipasi Masyarakat*, dalam Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian. Volume 5 No.2, Juni 2007 : hal.167-182

⁴⁷ B Irawan, 2005 ” *Konversi Lahan sawah: Potensi Dampak, Pola Pemanfaatannya, dan Faktor Determinan*. . Hal 15 dalam Jurnal forum Penelitian Agro ekonomi Volume 23.

Tabel 2
Luas Panen, produksi padi sawah dan padi ladang di Kecamatan Kepanjen tahun 2005/2006-2007

Kecamatan	Luas Panen (Ha)	Hasil / Hektar (Kw)	Produksi (Ton)
Kepanjen (Kepanjen dalam angka 2005-2006)	3.666	60,32	22.113
Kepanjen (Kepanjen dalam angka 2007)	4.553	60,49	27.541

Sumber : Dinas Pertanian dan Perkebunan Kabupaten Malang dalam Kabupaten Malang dalam angka 2005/2006 dan Kabupaten Malang dalam angka 2007 (diolah)

Pada tahun 2005/2006, Kecamatan Kepanjen dengan luas panen padi sawah dan padi ladang 3.666 hektar menghasilkan padi sekitar 60,32 kwintal per hektar dengan produksinya 22.113 ton, sedangkan tahun 2007 luas panen padi meningkat menjadi 4.553 hektar menghasilkan padi perhektarnya 60,49 per hektar dengan produksi 27.541 ton. Peningkatan produksi padi di Kecamatan Kepanjen disebabkan adanya upaya perbaikan pengelolaan pertanian seperti peningkatan sarana dan prasarana untuk menunjang sektor pertanian diantaranya mulai banyak dibangun fasilitas irigasi meliputi bendungan tetap, bangunan air, sumber air, pintu air dan saluran pembawa air yang diperuntukan untuk mencukupi pengairan lahan sawah.⁴⁸

Menurut keterangan warga desa Ngadilungkung dan Mojosari, selain perbaikan sarana dan prasarana departemen pertanian juga melakukan penyuluhan pertanian kepada warga yaitu setiap seminggu sekali di balai desa serta melakukan program intensifikasi pertanian, yaitu memanfaatkan lahan yang ada dengan menggiatkan usaha pertanian,

⁴⁸ Kecamatan Kepanjen dalam angka 2007, hal 239

sehingga lahan sawah dan lahan kering berupa tegalan mampu memproduksi padi secara melimpah. Dengan kenaikan produktivitas tanaman padi tersebut menyebabkan ketahanan pangan di daerah Kecamatan Kepanjen tetap terjaga walaupun di daerah tersebut angka alih fungsi tanah pertanian tiap tahunnya mengalami peningkatan.

Peningkatan produktivitas padi di Kecamatan Kepanjen yang merupakan salah satu daerah penyangga penghasil produksi padi turut membantu peningkatan produktivitas padi di Kabupaten Malang, terutama pada tahun 2006, berikut tabel kenaikan luas panen tanaman padi di Kabupaten Malang :

Tabel 3
Luas panen tanaman padi di Kabupaten Malang pada tahun 2001 – 2006 (Ha)

Jenis Tanaman	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Padi Sawah	58.527	54.925	64.745	56.425	55.021	56.591
Padi Ladang	2.697	2.699	3.131	3.533	4.483	5.166
Jumlah Padi	61.224	57.624	67.876	59.958	59.504	61.757

Dalam wawancara dengan warga desa Ngadilangkung dan Mojosari alih fungsi tanah pertanian pada tahun-tahun berikutnya akan lebih meningkat, terutama dengan adanya perubahan status Kepanjen yang menjadi Ibukota Kabupaten Malang, masih menurut warga pada saat ini banyak dari warga desa di Kecamatan Kepanjen yang berinisiatif menjual sawahnya mengingat banyak para pengusaha dan para spekulan tanah yang beramai-ramai membeli sawah mereka dengan harga tinggi, terlebih lagi lahan sawah yang dijual berkualitas subur.

Hal inilah yang perlu diperhatikan apabila di suatu lokasi terjadi alih fungsi lahan, maka dalam waktu yang tidak cukup lama lahan di sekitarnya juga beralih fungsi secara

progresif, hal tersebut disebabkan oleh dua faktor: Pertama, sejalan dengan pembangunan kawasan perumahan atau industri di suatu lokasi alih fungsi lahan, maka aksesibilitas di lokasi tersebut menjadi semakin kondusif untuk pengembangan industri dan pemukiman yang akhirnya mendorong meningkatnya permintaan lahan oleh investor lain atau spekulasi tanah sehingga harga lahan di sekitarnya meningkat. Kedua, peningkatan harga lahan selanjutnya dapat merangsang petani lain di sekitarnya untuk menjual lahan.⁴⁹

Berubahnya lahan sawah menjadi kawasan industri, kawasan perdagangan atau kompleks perumahan, menyebabkan nilai tanah akan naik berlipat ganda. Nasution dan Winoto mengatakan “perbandingan antara nilai sewa tanah sawah dibanding nilai sewa tanah non pertanian sangat besar yaitu sekitar 1 : 622 untuk kompleks perumahan, 1 : 500 untuk kawasan industri dan 1 : 14 untuk kawasan wisata.”⁵⁰ Kebanyakan tanah pertanian di Kecamatan Kepanjen banyak yang beralih fungsi menjadi pertokoan, permukiman dan SPBU (Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum).

Alih fungsi tanah pertanian yang telah melanda daerah Kecamatan Kepanjen perlu mendapatkan perhatian ekstra dari pemerintah Kabupaten Malang, khususnya Departemen pertanian.. Apabila tetap dibiarkan dapat mengakibatkan terganggunya ketahanan pangan, walaupun pada saat ini stabilitas ketahanan pangan di daerah tersebut tetap terjaga, namun sebenarnya alih fungsi tersebut berdampak pada produktivitas tanaman padi untuk tahun berikutnya sebab dengan beralih fungsinya tanah pertanian menyebabkan meningkatnya peluang produksi padi yang hilang sehingga akan

⁴⁹ Bambang Irawan., *Konversi Lahan Sawah di Jawa dan Dampaknya terhadap Produksi Padi. Ekonomi Padi dan Beras Indonesia* : 295-325. Badan Litbang Pertanian.

⁵⁰ Nasution dan Winoto.1996. *Masalah Alih Fungsi Lahan Pertanian dan Dampaknya terhadap Keberlangsungan Swasembada Pangan*. Prosiding Lokakarya Persaingan dalam Pemanfaatan Sumberdaya Lahan dan Air : 64-82. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian dan Ford Foundation.

menyebabkan permasalahan pangan semakin besar dari tahun ke tahun atau bersifat progresif⁵¹. Ketahanan pangan merupakan “kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau”⁵²

Makna terjangkau dalam pengertian ini adalah bahwa setiap individu memiliki kemampuan untuk mendapatkan bahan pangan baik secara fisik maupun secara ekonomik. Sedangkan ketersediaan pangan yang dimaksud dapat berupa ketersediaan pangan di pasar atau di tingkat rumah tangga, yang dapat diperoleh dari hasil produksi sendiri atau membeli di pasar.

Berdasarkan definisi tersebut diatas maka ruang lingkup ketahanan pangan dapat dilihat dari tiga dimensi yaitu : (1) dimensi ruang lingkup ketahanan pangan yaitu lingkup nasional, daerah dan rumah tangga yang terkait dengan aspek kuantitas ketersediaan pangan,(2) dimensi waktu dan musim yang terkait dengan aspek stabilitas ketersediaan pangan sepanjang waktu, dan (3) dimensi sosial ekonomi rumah tangga yang terkait dengan aspek aksesibilitas rumah tangga terhadap bahan pangan, aspek kualitas konsumsi pangan, dan aspek keamanan pangan.⁵³

Masalah alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian berpengaruh terhadap aspek ketahanan pangan, yaitu pada aspek kuantitas ketersediaan pangan, aspek stabilitas ketersediaan pangan dan aspek aksesibilitas rumah tangga terhadap bahan pangan.⁵⁴

⁵¹ B Irawan, op. Cit, ” *Konversi Lahan sawah: Potensi Dampak, Pola Pemanfaatannya, dan Faktor Determinan*. Hal 11

⁵² UU Pangan Nomor 7 Tahun 1996

⁵³ B Irawan, op. Cit ” *Konversi Lahan sawah: Potensi Dampak, Pola Pemanfaatannya, dan Faktor Determinan*. Hal 6

⁵⁴ Ibid

Pada aspek kuantitas ketersediaan pangan, menunjukkan bahwa kuantitas ketersediaan pangan pada dasarnya dapat dipenuhi melalui produksi domestik atau melalui impor.⁵⁵ Namun bagi Indonesia yang memiliki jumlah penduduk sangat besar, menggantungkan penyediaan pangan melalui impor akan berisiko tinggi akibat pasokan bahan pangan dunia yang cukup tipis terutama untuk bahan pangan sereal. Secara nasional sumberdaya tanah sawah memiliki peranan penting dalam memproduksi bahan pangan. Sekitar 90 persen produksi padi nasional dihasilkan dari lahan sawah dan sisanya dari lahan kering

Aspek stabilitas ketersediaan pangan menurut waktu, ketersediaan pangan dalam kuantitas yang sesuai kebutuhan secara nasional merupakan syarat keharusan untuk menciptakan ketahanan pangan.⁵⁶ Namun kondisi tersebut belum memenuhi syarat kecukupan apabila tidak diikuti pangan yang merata menurut tempat dan waktu sehingga dapat diakses oleh konsumen setiap saat.

Idealnya produksi beras dapat dihasilkan setiap bulan untuk menjamin stabilitas ketersediaan bahan pangan pokok selama sepanjang tahun, sehingga setiap saat konsumen dapat memenuhi kebutuhan pangannya. Namun akibat waktu tanam padi yang sangat terkait dengan pola curah hujan, panen padi umumnya hanya dapat dilakukan pada bulan-bulan tertentu. Pada musim kemarau biasanya terjadi penurunan produksi beras akibat berkurangnya hasil panen dari lahan kering dan lahan sawah tadah hujan sehingga aksesibilitas konsumen terhadap bahan pangan mengalami penurunan. Pada musim kemarau tersebut sebagian besar produksi beras dihasilkan dari lahan sawah irigasi yang

⁵⁵ B. Irawan, 2003. *Konversi lahan sawah di Jawa dan Dampaknya Terhadap Produksi Padi, Ekonomi Padi dan Beras Indonesia* : 295-325. Badan Litbang Pertanian.

⁵⁶ .P Simatupang, 1999. *Toward Sustainability Food Security : The Need for a New Paradigm*. Makalah Seminar on Agricultural Sector During the Turbulence of Economic Crisis: Lessons and Future Directions. CASER, AARD. Bogor.

memiliki pasokan air irigasi yang lebih terjamin. Alih fungsi tanah pertanian pada tanah sawah beririgasi dapat mengurangi stabilitas ketersediaan pangan sepanjang tahun akibat berkurangnya kapasitas produksi pangan yang dapat dihasilkan pada musim kemarau.

Dampak alih fungsi tanah pertanian bersifat temporer dan permanen terhadap produktifitas tanaman padi. Beberapa faktor dapat memicu hilangnya peluang produksi, baik akibat penurunan luas panen atau akibat penurunan produktivitas usaha tani seperti serangan hama, penurunan harga pangan, kekeringan atau banjir dan alih fungsi tanah pertanian⁵⁷.

Pada serangan hama, penurunan harga pangan, kekeringan atau banjir, masalah pangan yang ditimbulkan dapat dikatakan bersifat temporer, artinya masalah pangan tersebut muncul manakala peristiwa tersebut terjadi, tetapi pada kasus alih fungsi tanah pertanian, masalah pangan yang ditimbulkan bersifat permanen, yaitu masalah pangan tersebut tetap akan terasa dalam jangka panjang meskipun konversi lahan sudah tidak terjadi lagi.

Irawan mengatakan terdapat empat faktor penyebab dampak alih fungsi lahan sawah terhadap produktivitas pangan (tanaman padi) tidak dapat segera dipulihkan yaitu :

- Pertama*, tanah sawah yang sudah dialih fungsikan ke penggunaan non pertanian bersifat permanen atau tidak pernah berubah kembali menjadi tanah sawah atau bersifat *irreversible*⁵⁸.
- Kedua*, upaya pencetakan sawah baru dalam rangka pemulihan produksi pangan pada kondisi semula membutuhkan waktu cukup panjang, dalam hal ini diperlukan waktu sekitar 10 tahun agar lahan sawah yang baru dibangun dapat berproduksi secara optimal.

⁵⁷ B.Irawan. Op cit " *Konversi Lahan sawah: Potensi Dampak, Pola Pemanfaatannya, dan Faktor Determinan*.. Hal 7-8

⁵⁸ P Simatupang,. dan. B Irawan. 2003. *Pengendalian Konversi Lahan Pertanian : Tinjauan Ulang Kebijakan Lahan Pertanian Abadi*. Prosiding Seminar Nasional Multifungsi dan Konversi Lahan Pertanian : 67-83. Badan Litbang Pertanian, Jakarta.

Ketiga, sumberdaya tanah yang dapat dijadikan sawah semakin terbatas terutama di daerah Pulau Jawa. Di samping itu anggaran pemerintah juga semakin sulit, padahal sebagian besar kegiatan pencetakan sawah didukung dengan dana pemerintah. Keterbatasan sumberdaya tanah dan anggaran pemerintah, menyebabkan upaya pencetakan sawah dan rehabilitasi jaringan irigasi untuk menetralsir peluang produksi padi yang hilang akibat konversi tanah pertanian tidak mudah diwujudkan.

Keempat, untuk dapat mengantisipasi peluang produksi yang hilang akibat alih fungsi tanah pertanian, salah satu cara yang dapat ditempuh adalah dengan meningkatkan produktivitas usaha tani padi sawah. Namun akibat stagnasi inovasi teknologi pada akhir-akhir ini, upaya tersebut sulit diwujudkan. Irawan mengatakan “laju pertumbuhan produktivitas padi sawah nasional yang hanya mencapai 0,04 persen per tahun selama 1993-2003, padahal selama tahun 1973-1983 dapat mencapai 4,19 persen per tahun.⁵⁹”

Aspek ketahanan pangan yang terakhir yaitu aspek aksesibilitas pangan, dalam hal ini aksesibilitas rumah tangga terhadap bahan pangan dapat dibedakan atas aksesibilitas fisik dan aksesibilitas ekonomik. Aksesibilitas fisik sangat dipengaruhi oleh sistem distribusi pangan, sedangkan aksesibilitas ekonomik dipengaruhi oleh daya beli pangan setiap rumah tangga. Sementara daya beli pangan setiap rumah tangga sangat tergantung kepada harga pangan dan pendapatan rumah tangga yang bersangkutan.

B. Faktor-Faktor Penyebab terjadinya Alih Fungsi Tanah Pertanian Tanaman Padi ke Non Pertanian

Alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian merupakan perubahan fungsi peruntukan tanah yang semula untuk kepentingan pertanian kemudian berubah fungsi

⁵⁹ Bambang .Irawan, Op.cit *Konversi Lahan Sawah di Jawa dan Dampaknya Terhadap Produktivitas Padi.Ekonomi Padi dan Beras Indonesia* : hal.295-325..

peruntukannya untuk keperluan non pertanian, seperti pembangunan pabrik, perumahan, tempat perbelanjaan dan tempat wisata.

Angka alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian dari tahun ke tahun semakin meningkat tajam. Sensus pertanian 2003 menyebutkan selama periode 2000-2002 total luas tanah sawah di Indonesia yang dikonversi ke penggunaan lain mencapai 563.000 hektar atau rata-rata 187,7 ribu hektar per tahun. Dengan luas sawah 7,75 juta hektar pada tahun 2002, pengurangan luas sawah akibat konversi lahan mencapai 7,27% selama 3 tahun atau rata-rata 2,42% per tahun⁶⁰.

Data dari Direktorat Jenderal Pengelolaan Lahan dan Air, Departemen Pertanian menunjukkan bahwa sekitar 187.720 hektar sawah beralih fungsi ke penggunaan lain setiap tahunnya, terutama di Pulau Jawa⁶¹. Lebih mengkhawatirkan lagi, data dari Direktorat Penatagunaan Tanah, Badan Pertanahan Nasional menggambarkan bahwa jika arahan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang ada pada saat ini tidak ditinjau kembali, maka dari total lahan sawah beririgasi (7,3 juta hektar), hanya sekitar 4,2 juta hektar (57,6%) yang dapat dipertahankan fungsinya. Sisanya, yakni sekitar 3,01 juta hektar (42,4%) terancam beralih fungsi ke penggunaan lain.⁶²

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa warga desa Desa Ngadilangkung dan Mojosari, diketahui faktor-faktor penyebab alih fungsi pertanian di Kecamatan Kepanjen sebagian besar dipicu oleh faktor ekonomi, menurut mereka para petani menjual sawahnya disebabkan sektor pertanian tidak dapat lagi dijadikan sebagai satu-

⁶⁰ Badan Pusat Statistik (BPS), 2004, *Statistik Indonesia*, Badan Pusat Statistik Indonesia, Jakarta.

⁶¹ Dirjen PLA.2005 *Strategi dan Kebijakan Pengelolaan Lahan*. Direktorat. Jenderal Pengelolaan Lahan dan Air, Departemen Pertanian, Jakarta.

⁶² Winoto, J..2005. *Kebijakan Pengendalian Alih Fungsi tanah pertanian dan Implementasinya*. Makalah Seminar "Penanganan Konversi Lahan dan Pencapaian Lahan Pangan Abadi", 13 Desember 2005. Kerjasama Kantor Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dengan Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan (Institut Pertanian Bogor). Jakarta.

satunya gantungan hidup, prospek usaha tani mengalami kemunduran sehingga banyak petani yang gulung tikar, selain itu tawaran harga dari pembeli tanah sawah yang menggiurkan membuat mereka begitu mudah melepaskan tanahnya.

Dalam sistem tata ruang Kabupaten Malang, Kecamatan Kepanjen merupakan bagian Sub Satuan Wilayah Pengembangan (SSWP) yaitu dalam lingkup SSWP Kepanjen yang meliputi kecamatan: Kepanjen, Wonosari, Ngajum, Kromengan, Pagak, Sumberpucung, Kalipare, Donomulya, Gondanglegi dan Pagelaran dengan pusat di perkotaan Kepanjen. Fungsi dan peranan untuk SSWP Kepanjen adalah berupa:

- Pusat Pemerintahan Kabupaten
- Pusat Perdagangan dan jasa skala kabupaten
- Pusat Kesehatan skala kabupaten
- Pusat Pendidikan
- Pusat Olahraga dan Kesenian regional-nasional
- Pusat peribadatan kabupaten⁶³

Dengan adanya pemberlakuan Kecamatan Kepanjen menjadi daerah SSWP dan ditunjang dengan perubahan status Kepanjen yang berubah menjadi Ibukota Kabupaten Malang menyebabkan daerah Kepanjen dan sekitarnya menjadi strategis dan potensial untuk pengembangan usaha, terlebih lagi dengan perbaikan-perbaikan sarana dan prasarana infrastruktur menyebabkan akses informasi dan transportasi menjadi lebih lancar, sehingga tidak heran apabila pada saat ini banyak para spekulan tanah dan pengusaha yang berlomba-lomba membeli tanah di daerah Kepanjen, hal tersebut menyebabkan harga tanah di daerah Kepanjen menjadi mahal. Di sini terlihat persaingan

⁶³ *Membangun Kabupaten Malang dalam Perspektif Tata Ruang*, diambil dari www.kabmalang.go.id, diakses tanggal 11 Januari 2008

perebutan pemanfaatan tanah untuk kepentingan sektor pertanian dan sektor nonpertanian.

Persaingan dalam pemanfaatan tanah tersebut muncul akibat adanya tiga fenomena ekonomi dan sosial yaitu : (a) keterbatasan sumberdaya lahan, (b) pertumbuhan penduduk, dan (c) pertumbuhan ekonomi⁶⁴. Di setiap daerah, luas lahan yang tersedia relatif tetap atau terbatas sehingga pertumbuhan penduduk akan meningkatkan kelangkaan lahan yang dapat dialokasikan untuk kegiatan pertanian dan nonpertanian. Sementara itu pertumbuhan ekonomi cenderung mendorong permintaan lahan untuk kegiatan nonpertanian pada laju lebih tinggi dibanding permintaan lahan untuk kegiatan pertanian.

Di negara-negara berkembang yang mengalami pertumbuhan ekonomi relatif tinggi, struktur ekonomi cenderung mengalami pergeseran dari semula yang berorientasi pada sektor pertanian beralih ke sektor nonpertanian, perubahan struktur ekonomi tersebut menyebabkan permintaan akan lahan mengalami peningkatan pesat sehingga memicu terjadinya alih fungsi tanah pertanian yang dialokasikan pada pembangunan kawasan industri dan kawasan perdagangan.

Faktor ekonomi yang begitu dominan menjadi penyebab terjadinya alih fungsi pertanian pada umumnya diawali dengan transaksi penjualan lahan petani kepada pihak lain. Petani seringkali harus menjual tanah pertaniannya ketika melihat pertanian semakin hari tidak memberikan jaminan hidup yang lebih pasti. Usaha tani semakin kehilangan tuahnya, banyak generasi muda yang enggan untuk menekuni usaha tani, padahal dulu sektor ini menjadi andalan bagi Indonesia untuk menyumbangkan devisa negara

⁶⁴ Bambang Irawan. Op cit, *Konversi lahan Sawah : Potensi Dampak, Pola Pemanfaatannya, dan Faktor Determinan*. Hal 13-14.

Dalam jangka panjang dorongan penawaran tanah pertanian tersebut dapat dirangsang oleh dua fenomena yaitu : (1) berlakunya sistem pewarisan lahan pecah-bagi yang berdampak sempit, dan (2) penurunan rente usaha pertanian sebagai konsekuensi dari penurunan sekuler nilai tukar pertanian dan naiknya harga lahan⁶⁵. Kedua fenomena tersebut selanjutnya mendorong petani untuk menjual lahannya dan beralih ke sektor lain, karena pendapatan yang diperoleh dari lahan yang dimiliki dinilai tidak mencukupi kebutuhan rumah tangga petani.

Selain berprofesi pokok sebagai petani, warga desa di Desa Ngadilangkung dan Mojosari memiliki mata pencaharian sampingan sebagai pedagang kecil-kecilan, kuli bangunan dan pekerja serabutan, karena motif ekonomilah mereka menjual sawahnya, walaupun sebenarnya mereka tidak ingin menjualnya, namun tuntutan ekonomi yang semakin melonjak membuat mereka tak berdaya, terlebih sektor pertanian tidak mampu lagi memberikan secercah harapan.

Dalam hal ini menurut Witjaksono terdapat beberapa faktor yang menyebabkan petani umumnya tidak ingin menjual lahannya dengan tujuan beralih ke sektor nonpertanian yaitu :

(1) Kesempatan kerja di sektor nonpertanian relatif terbatas dan tidak memperlihatkan peningkatan yang signifikan. Hal ini dapat terjadi karena sektor nonpertanian yang berkembang umumnya bersifat padat kapital dan bukan padat tenaga kerja. (2) Di daerah pedesaan pemilikan lahan merupakan simbol status sosial yang kuat. Oleh karena itu penjualan lahan yang dimiliki petani sebenarnya akan merugikan petani secara sosial. (3) Untuk dapat beralih ke sektor nonpertanian umumnya dibutuhkan keterampilan tertentu sesuai dengan bidang pekerjaan atau bidang usaha yang digeluti. Padahal, keterampilan petani umumnya terbatas hanya di

⁶⁵ Ibid

bidang pertanian sehingga peluang petani untuk dapat beralih ke sektor lain terbatas.⁶⁶

Sedangkan berdasarkan wawancara dengan petugas BPS Kabupaten Malang disebutkan faktor terpenting penyebab maraknya alih fungsi tanah pertanian ke nonpertanian adalah lemahnya *Law Enforcement (penegakan hukum)* dalam pengendalian alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian. Sebetulnya pemerintah telah banyak membuat kebijakan untuk pengendalian alih fungsi tanah pertanian, khususnya tanah sawah sebagai tanah produksi padi. Akan tetapi hingga kini implementasinya belum berhasil diwujudkan secara optimal, selain itu ditambah dengan lemahnya koordinasi antara Departemen Pertanian, Dewan Perencanaan Wilayah dengan pembuat kebijakan (Pemerintah Kabupaten)

Apabila kita menilik teorinya *Lawrence M. Friedman*, terdapat 3 (tiga) faktor yang sangat mempengaruhi dalam penegakan hukum, yaitu sebagai berikut:

- a. *Legal Substance* atau substansi hukum;
- b. *Legal Structure* atau Struktur hukum, di dalamnya termasuk kelembagaannya;
- c. *Legal Culture* atau budaya hukum.

Teori dari *Friedman* tersebut dapat dijadikan sebagai parameter mengapa penegakan hukum di Indonesia, dalam hal pengendalian alih fungsi tanah pertanian tidak berjalan secara efektif. Apabila ditinjau dari aspek *Legal Substance*-nya, memang secara yuridis-normatif Indonesia belum memiliki suatu peraturan perundang-undangan yang komprehensif dan akomodatif sebagai acuan dalam hal kebijakan pengendalian alih

⁶⁶ R. Witjaksono, 1996. *Alih Fungsi Lahan : Suatu Tinjauan Sosiologis. Prosiding Lokakarya Persaingan dalam Pemanfaatan Sumber daya Lahan dan Air* : pp. 64-82. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian dan Ford Foundation.

fungsi lahan, jadi dalam hal ini masih terdapat *lack of legal substance*⁶⁷. Terlebih lagi, dalam peraturan perundang-undangan yang ada, seperti UUPA dan peraturan pelaksanaannya, lebih banyak mengatur tentang kepemilikan/penguasaan tanah, sedangkan pemanfaatan/penggunaan tanah tidak banyak diakomodasi, sementara alih fungsi tanah lebih banyak mengarah pada aspek pemanfaatan/penggunaan tanah, bukan pemilikan/penguasaan tanah.

Dalam hal pembedaan aspek penguasaan dan pemilikan yang berbeda dengan aspek penggunaan dan pemanfaatan, Hal tersebut diatur dalam Tap MPR No.IX tahun 2001 Pasal 2 yang menyebutkan bahwa : "Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria" Terlihat dari sini bahwa Aspek penguasaan dan pemilikan adalah berkenaan dengan bagaimana relasi hukum manusia dengan tanah, sedangkan aspek pemanfaatan dan penggunaan membicarakan bagaimana tanah (dan sumberdaya agraria lain) digunakan dan dimanfaatkan sebagai sumberdaya ekonomi.

UUPA No.5 tahun 1960 menempatkan aspek penguasaan jauh lebih penting daripada aspek penggunaan. Aspek penguasaan dapat dilihat pada bab II yaitu mengatur tentang hak-hak atas tanah, air dan ruang angkasa serta pendaftaran tanah. Menurut syahyuti pengaturan aspek penguasaan tanah begitu dominan diatur dalam UUPA yaitu dari pasal 16 sampai pasal 51 berisikan tentang pengaturan hak-hak atas tanah seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak

⁶⁷ Bomer Pasaribu, Op.cit. Makalah seminar *UU Pengelolaan Lahan Pertanian Pangan Abadi: Dasar Hukum Pembangunan Kedaulatan Pangan*, hal 6

tersebut dan akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara, serta hak-hak atas air dan ruang angkasa dan pengaturan tentang pendaftaran tanah, padahal batang tubuh UUPA hanya berisi 58 pasal.

Menurut syahyuti selain jumlah pasal yang dominan mengatur tentang aspek penguasaan tanah, juga timbul kesan bahwa “aspek penggunaan” tanah diatur setelah hak penguasaan dimiliki (seseorang, pemerintah, ataupun badan swasta).⁶⁸ Hal tersebut terlihat pada pasal 2 ayat 2, yang berbunyi :

Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Demikian juga yang diatur dalam pasal 4 ayat 2, pasal 14 ayat 1, dan pasal 16 ayat 1 A (amandemen). Artinya adalah, bahwa aspek kedua berada dalam aspek pertama, atau aspek kedua hanyalah bagian aspek pertama.

Paradigma pola pikir UUPA yang lebih mengakomodasi aspek penguasaan dan pemilikan daripada aspek penggunaan dan pemanfaatan, menurut Wiradi karena suasana politik yang melatarbelakangi penyusunan UUPA yang disusun selama tujuh tahun, mulai tahun 1953 sampai 1960, adalah bagaimana merebut tanah-tanah yang dikuasai oleh pengusaha asing dan pemerintahan kolonial menjadi tanah negara dan rakyat Indonesia.⁶⁹

⁶⁸ Syahyuti, *Kebijakan Lahan Abadi Untuk Pertanian Sulit Diwujudkan*, dalam jurnal Analisa Kebijakan Pertanian. Volume 4 No. 2, Juni 2006 : hal. 96- 108

⁶⁹ Gunawan Wiradi, 1984. *Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria*.(hal. 1-290) Dalam S.M.P. Tjondronegoro dan G.Wiradi (eds). *Dua abad Penguasaan Tanah : Pola Penguasaan Tanah-Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*. Yayasan Obor Indonesia dan PT. Gramedia, Jakarta.

Pola pikir UUPA seperti itu dapat dikatakan peraturan ini tidak melindungi kepentingan petani, karena terbaca dengan jelas, bagaimana seseorang bebas untuk mengolah, menggunakan dan memanfaatkan tanahnya; setelah relasi hukumnya dengan tanah tersebut jelas⁷⁰, sehingga berbagai Undang-Undang dan peraturan lain yang dibuat pemerintah, yang secara hirarkhi berada di bawah kedudukan UUPA, tidak akan mampu merubah paradigma tersebut. Akibatnya pemerintah tidak dapat mengontrol alih fungsi tanah-tanah pertanian ke nonpertanian. Berbagai Inpres dan Perda yang dikeluarkan berkenaan dengan alih fungsi tanah pertanian dapat dikatakan hanya sebagai macan kertas belaka.

Indikator kedua dalam mempengaruhi penegakan hukum adalah *legal Structure*, yaitu kurang adanya koordinasi dan konsolidasi antar lembaga/instansi terkait dalam melakukan kebijakan pengendalian alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian, selanjutnya terkait dengan budaya masyarakat atau *legal culture*, hal ini lebih dititik beratkan pada aspek sosiologis masyarakat. Selama ini masyarakat Indonesia kurang diberikan advokasi dan pendidikan yang komprehensif mengenai pemahaman akan pentingnya mempertahankan lahan pertanian, dampak negatif dari dilakukannya alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian. Namun di sini yang perlu diperhatikan juga adalah faktor kemiskinan menjadi penyebab cepatnya alih fungsi tanah pertanian ke non-pertanian, sektor pertanian yang dapat dikatakan sudah kehilangan tuahnya, karena semakin banyak ditinggalkan oleh petani, mereka terpaksa menjual tanah pertaniannya setelah pertanian tidak dapat lagi membantu meningkatkan perekonomiannya.

Dalam hal ini pemerintah membuat kebijakan tentang revitalisasi pertanian yang tertuang dalam Perpres No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka

⁷⁰ ibid

Menengah Nasional tahun 2004-2009 yang merupakan peraturan pelaksana dari UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Kebijakan revitalisasi pertanian termuat dalam agenda untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, yaitu untuk mengembalikan kepercayaan diri rakyat tani terhadap sektor pertanian. Kebijakan ini dalam arti luas diarahkan untuk mendorong pengamanan ketahanan pangan, peningkatan daya saing, diversifikasi, peningkatan produktivitas dan nilai tambah produk pertanian, peternakan, perkebunan, perikanan dan kehutanan untuk meningkatkan kesejahteraan petani dan nelayan.

Degradasi luas lahan pertanian juga dipicu masih lemahnya pengaturan penataan ruang, terdapat beberapa masalah tentang tata ruang di Indonesia, terutama masalah ketepatan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Dalam praktiknya, terdapat kecenderungan bahwa tata ruang disusun sendiri-sendiri, sehingga tidak bisa disebutkan dengan pasti siapa sesungguhnya yang memiliki wewenang penuh dalam menyusun tata ruang.

Masalah degradasi luas lahan pertanian, yang ditandai dengan makin meningkatnya alih fungsi lahan pertanian beririgasi teknis dan lingkungan alami secara kurang terkendali merupakan salah satu problema dari enam masalah utama dalam penataan ruang di Indonesia.⁷¹ Prinsip efisiensi menyatakan bahwa ruang yang ada harus dimanfaatkan secara optimal sejalan dengan nilai ekonomisnya. Sedangkan prinsip *equity* atau pemerataan menyatakan bahwa pemanfaatan ruang harus memperhatikan nilai-nilai sosial, terutama untuk menjamin kemungkinan akses yang setara bagi masyarakat untuk memanfaatkan ruang sebagai sumber utama pembangunan.

⁷¹ Imam Kuswahyono dan Tunggul Anshari SN, Op.cit.*Bunga rampai Politik dan Hukum Agraria di Indonesia*, hal 95-96

Menurut A.P. Parlindungan Alih fungsi tanah pertanian secara tidak terkendali berpengaruh atas swasembada pangan merupakan problema dasar penatagunaan tanah dalam kaitannya dengan penataan ruang⁷², Demikian pula Mudjiono menyatakan, Semakin sempitnya lahan pertanian merupakan masalah yang timbul akibat meningkatnya pertambahan penduduk, masalah lainnya yaitu seperti:terbatasnya tempat tinggal, keperluan untuk jalan, jembatan, tempat sekolah, tempat ibadah, bahkan untuk keperluan makan⁷³.

Problema pengaturan tata ruang yang seringkali tumpang tindih, seperti daerah peruntukan sektor pertanian kemudian diubah untuk daerah permukiman ataupun perdagangan, diharapkan tidak terjadi lagi dengan adanya pemberlakuan Undang-Undang Penataan ruang yang baru (UU No. 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang, selanjutnya disebut Undang-Undang Penataan Ruang (UUPR)), seperti kita ketahui dalam Undang-Undang penataan ruang yang lama (UU No.24 tahun 1992) tidak memuat sanksi apabila ada pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, baik yang dilengkapi izin maupun yang tidak memiliki izin.

Dalam penjelasan umum angka 7 dari Undang-Undang Penataan Ruang yang baru menyatakan:

“Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, baik yang dilengkapi dengan izin maupun tidak memiliki izin, dikenai sanksi administratif, sanksi pidana kurungan/penjara, dan /atau sanksi pidana denda”. Lebih lanjut dinyatakan: Pengenaan sanksi, yang merupakan salah satu upaya pengendalian pemanfaatan ruang, dimaksudkan sebagai perangkat tindakan penertiban atas pemanfaatan ruang yang tidak

⁷² Imam Koeswahyono, 2002, *Hukum Tata Ruang dan Tata Guna tanah* .Op cit hal 21

⁷³ Ibid

sesuai dengan rencana tata ruang dan pengaturan zonasi. Dalam Undang-Undang ini pengenaan sanksi tidak hanya diberikan kepada pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan ketentuan perizinan pemanfaatan ruang, tetapi dikenakan pula kepada pejabat pemerintah yang berwenang yang menerbitkan izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

Ketentuan penting lain yang bisa dikemukakan adalah tentang pengendalian pemanfaatan ruang. Dalam Pasal 35 menyebutkan, “ Pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi”.

Dalam penjelasan disebutkan bahwa yang dimaksud dengan peraturan zonasi adalah ketentuan yang mengatur pemanfaatan ruang dan unsur-unsur pengendalian yang disusun untuk setiap zona peruntukan sesuai dengan rencana rinci tata ruang. Peraturan zonasi berisikan ketentuan yang harus, boleh, dan tidak boleh dilaksanakan pada zona pemanfaatan ruang yang dapat terdiri atas ketentuan tentang amplop ruang (koefisien dasar ruang hijau, koefisien dasar bangunan, koefisien lantai bangunan, dan garis sempadan bangunan), penyediaan sarana dan prasarana, serta ketentuan lain yang dibutuhkan untuk mewujudkan ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan.

Kewajiban untuk menaati ketentuan UUPR tersebut ditekankan dalam beberapa hal. Pasal 61 menyatakan sebagai berikut.

Dalam pemanfaatan ruang, setiap orang wajib:

- a. menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan;
- b. memanfaatkan rang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang;
- c. memenuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfatan ruang; dan
- d. memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.

Bagi pelanggar ketentuan tersebut diatur lebih lanjut dalam beberapa pasal, yaitu pasal 69-75. Misalnya dalam pasal 69 ayat satu (1) yang memuat ketentuan pidana menyatakan bahwa :

“Setiap orang yang tidak menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam pasal 61 huruf a yang mengakibatkan perubahan fungsi ruang, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)”.⁷⁴

Apabila tindak pidana yang telah dilakukan sebagaimana ditentukan dalam pasal 69 ayat (1) tersebut menyebabkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang, pelaku dipidana paling lama 8 (delapan) tahun dan denda paling banyak Rp.1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah)⁷⁵. Jika tindak pidana yang dilakukan menyebabkan kematian orang, pelaku dipidana paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp.5000.000.000,00 (lima miliar rupiah)⁷⁶.

Diharapkan dengan adanya Undang-Undang Penataan Ruang yang terbaru ini, penataan ruang menjadi lebih baik lagi dan sesuai dengan peruntukan rencana tata ruangnya, sehingga alih fungsi tanah pertanian ke nonpertanian dapat dicegah, selain itu partisipasi masyarakat sering dilibatkan dalam mengawal perumusan penataan ruang. berikut tabel tentang peraturan yang mengatur tentang pengendalian alih fungsi tanah pertanian.

⁷⁴ Undang-Undang Penataan Ruang No.26 Tahun 2007. Pasal 69

⁷⁵ Ibid

⁷⁶ Ibid

Tabel 4
Peraturan yang mengatur tentang Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian

Perundang-undangan dan Peraturan	Kandungan isi
<p>1. UU No.24/1992 (UU Penataan Ruang yang lama)</p> <p>2. UU No.26/2007 (UU Penataan Ruang terbaru)</p>	<p>- Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) harus mempertimbangkan budidaya tanaman pangan/sawah irigasi teknis (perubahan fungsi ruang kawasan pertanian menjadi kawasan pertambangan, permukiman, kawasan industri, dan sebagainya memerlukan kajian dan penilaian atas perubahan fungsi ruang tersebut secara lintas sektor, lintas daerah, dan terpusat.</p> <p>- Pengaturan penataan ruang kawasan pedesaan ditujukan untuk pertahanan kawasan lahan abadi pertanian pangan untuk ketahanan pangan.</p>
<p>3.Keppres No.53/1989</p>	<p>Pembangunan kawasan industri, tidak boleh alih fungsi sawah irigasi teknis/tanah pertanian subur (pembangunan kawasan industri tidak mengurangi areal tanah pertanian dan tidak dilakukan diatas tanah yang mempunyai fungsi utama untuk melindungi sumberdaya alam dan warisan budaya).</p>
<p>4. Kepres No.33/1990</p>	<p>Pelarangan pemberian izin perubahan fungsi lahan basah dan pengairan beririgasi bagi pembangunan kawasan industri (pemberian izin pembebasan tanah untuk industri harus dilakukan dengan pertimbangan tidak akan mengurangi areal tanah pertanian dan tidal boleh di kawasan pertanian tanaman pangan lahan basah berupa sawah dengan pengairan irigasi serta lahan yang dicadangkan untuk usahatani irigasi).</p>
<p>5. SE.MNA/KBPN 410-1851/1994</p>	<p>Pencegahan penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk pwnggunaan non-pertanian melalui penyusunan rencana tata ruang (dalam menyusun RTRW</p>

	Dati I maupun Dati II, agar tidak memeruntukan tanah sawah beririgasi teknis guna penggunaan non-pertanian, kecuali terpaksa atau pertimbangan-pertimbangan tertentu dengan terlebih dahulu dikonsultasikan kepada Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional/BKTRN)
6. SE MNA/KBPN 410-2261/1994	Izin lokasi tidak boleh mengalih fungsikan sawah irigasi teknis
7. SE/K.Bappenass 5334/MK/9/1994	Pelarangan alih fungsi lahan sawah irigasi teknis untuk nonpertanian
8. SE MNA/KBPN 5335/MK/1994	Penyusunan RTRW Dati II melarang alih fungsi lahan sawah irigasi teknis untuk non-pertanian (BKTRN pada prinsipnya tidak mengizinkan perubahan penggunaan sawah beririgasi teknis untuk penggunaan di luar pertanian, dan kesepakatan tersebut telah dilaporkan kepada Presiden, RTRW di beberapa Dati II perlu disempurnakan, karena di dalamnya tercantum rencana penggunaan lahan sawah beririgasi teknis untuk penggunaan non-pertanian).
9. SE MNA/KBPN 5417/MK/10/1994	Efisiensi pemanfaatan lahan bagi pembangunan perumahan (pada prinsipnya perubahan penggunaan tanah pertanian/sawah beririgasi teknis untuk keperluan selain pertanian tidak diizinkan. Untuk peningkatan efisiensi pemanfaatan lahan, pembangunan perumahan baru diarahkan ke lahan yang telah mempunyai izin lokasi dan ke lokasi di luar lahan beririgasi teknis).
10. SE Mendagri 474/4263/SJ/1994	Mempertahankan sawah irigasi teknis untuk mendukung swasembada pangan.
11. SE MNA/KBPN 460-594/1996	Mencegah alih fungsi tanah sawah dan irigasi teknis menjadi tanah kering (perubahan sawah irigasi teknis ke tanah kering dalam 10 tahun terakhir diperkirakan lebih dari 500.000 hektar, diminta kepada Gubernur/Bupati/Walikota untuk memberi petunjuk : (a) tidak menutup saluran irigasi; (b) tidak mengeringkan sawah irigasi menjadi tanah kering; (c)

	tidak menimbun sawah untuk membangun; (d) banyak sawah irigasi yang sudah menjadi tanah kering, untuk mengembalikan lagi seperti semula; dan (e) Gubernur dapat memberikan petunjuk pada bagpro/walikota agar meninjau kembali dan merivisi RTRW Dati II).
--	--

Sumber: Muhammad Iqbal dan Sumaryanto. Op cit. Strategi pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Bertumpu Pada Partisipasi Masyarakat, hal 180.

Berbagai peraturan yang telah dibuat tersebut terkesan mandul dan lambat dalam menangani kasus alih fungsi lahan pertanian, misalnya saja di beberapa Desa di Kecamatan Kepanjen banyak tanah sawah beririgasi teknis atau memiliki kualitas subur beralih fungsi menjadi peruntukan non pertanian. Hal tersebut menurut Nasoetion (2003) setidaknya terdapat tiga kendala mendasar yang menjadi alasan mengapa peraturan pengendalian alih fungsi tanah sulit terlaksana, yaitu:

1. **Kendala Koordinasi kebijakan.** Di satu sisi pemerintah berupaya melarang terjadinya alih fungsi tanah pertanian, namun di sisi lain justru mendorong terjadinya alih fungsi tanah pertanian tersebut melalui kebijakan pertumbuhan industri/manufaktur dan sektor nonpertanian lainnya yang dalam kenyataannya menggunakan tanah pertanian.
2. **Kendala Pelaksanaan Kebijakan.** Peraturan-peraturan pengendalian alih fungsi lahan pertanian baru menyebutkan ketentuan yang dikenakan terhadap perusahaan-perusahaan atau badan hukum yang akan menggunakan lahan dan atau akan merubah lahan pertanian ke nonpertanian. Oleh karena itu, perubahan penggunaan lahan sawah ke nonpertanian yang dilakukan secara individual/perorangan belum tersentuh oleh peraturan-peraturan tersebut, dimana perubahan lahan yang dilakukan secara individual diperkirakan sangat luas.

3. **Kendala Konsistensi Perencanaan.** RTRW yang kemudian dilanjutkan dengan mekanisme pemberian izin lokasi, merupakan instrumen utama dalam pengendalian untuk mencegah terjadinya alih fungsi lahan sawah beririgasi teknis. Namun dalam kenyataannya, banyak RTRW yang justru merencanakan untuk mengalih fungsikan lahan sawah beririgasi teknis menjadi nonpertanian.

Selain tiga kendala di atas, tidak efektifnya peraturan yang telah ada juga dipengaruhi oleh : (1) lemahnya sistem administrasi tanah; (2) kurang kuatnya koordinasi antar lembaga terkait; dan (3) belum memasyarakatnya mekanisme implementasi tata ruang wilayah. Di samping itu, persepsi pemerintah tentang kerugian akibat alih fungsi lahan sawah cenderung bias ke bawah (*under estimate*) sehingga dampak negatif alih fungsi lahan sawah tersebut kurang dianggap sebagai persoalan yang perlu ditangani secara serius dan konsisten⁷⁷.

Selain itu terdapat dua faktor strategis lainnya yang selama ini tertinggalkan. Pertama, belum banyak dilibatkannya petani sebagai pemilik lahan dan pelaku dalam kelembagaan lokal secara aktif dalam berbagai upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian. Kedua, belum terbangunnya komitmen, perbaikan sistem koordinasi, dan pengembangan kompetensi lembaga-lembaga formal dalam menangani alih fungsi lahan pertanian⁷⁸ Akhirnya kondisi tersebut menyebabkan instrumen kebijakan pengendalian alih fungsi lahan pertanian yang selama ini telah disusun, tidak dapat menyentuh secara langsung simpul-simpul kritis permasalahan empiris yang terjadi di lapangan.

⁷⁷ Muhammad Iqbal dan Sumaryanto. Op cit. Strategi pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Bertumpu Pada Partisipasi Masyarakat, hal 171

⁷⁸ ibid

C. Upaya-Upaya Untuk Mengendalikan Alih Fungsi Tanah Pertanian Ke Nonpertanian Dalam Kerangka Ketahanan Pangan

Tanah merupakan sumber daya langka dan unik, dimana jumlah yang terbatas namun banyak kepentingan yang membutuhkannya. Hal tersebut menyebabkan degradasi tanah semakin meningkat tajam setiap tahunnya, tak jarang timbul konflik agraria mewarnai di berbagai belahan bumi Indonesia. Tanah merupakan *Primary Factor* bagi usaha tani dalam mewujudkan suatu ketahanan pangan.

Berdasarkan data yang diperoleh dari penelitian di lapangan tentang faktor-faktor penyebab alih fungsi tanah pertanian ke nonpertanian, maka dapat ditempuh suatu upaya untuk mengendalikan alih fungsi pertanian di Kecamatan Kepanjen, yaitu sebagai berikut:

1. Perbaikan sarana dan prasarana penunjang usaha pertanian, seperti perbaikan sarana irigasi, penyediaan bibit unggul, pupuk dengan harga yang terjangkau oleh petani.
2. Penyuluhan pertanian, terutama tentang akibat alih fungsi tanah pertanian bagi ketahanan pangan nasional, terutama bahaya sosial bagi petani yang mengalih fungsikan tanah pertaniannya ke sektor non pertanian.
3. Pemberian insentif bagi petani, berupa kemudahan kredit untuk usaha tani, bantuan penunjang usaha tani, pemberian keringanan pajak.
4. Meningkatkan koordinasi antara dinas terkait, seperti Dinas Pertanian, Dewan Perencanaan Wilayah, DPRD dan pihak swasta selaku investor.

5. Pemberian sanksi yang tegas terhadap pelanggar Rencana Tata Ruang Wilayah, terutama pengalihan lahan pertanian yang kemudian diselewengkan untuk peruntukan nonpertanian.
6. Pelibatan masyarakat dalam penataan ruang.
7. Penyediaan lahan pertanian abadi, mengingat perebutan pemanfaatan tanah antara sektor pertanian dan sektor nonpertanian semakin tajam, dalam hal ini pihak yang seringkali dirugikan dan dikalahkan adalah petani.

Selain upaya-upaya tersebut dapat ditempuh upaya lain seperti yang diungkapkan oleh *Pearce and Turner* (Muh. Iqbal dan Sumaryanto, 2007:170) yang merekomendasikan tiga pendekatan secara bersamaan dalam kasus pengendalian alih fungsi tanah pertanian, yaitu melalui :

1. *Regulation*. Melalui pendekatan ini pengambil kebijakan perlu menetapkan sejumlah aturan dalam pemanfaatan lahan yang ada. Berdasarkan berbagai pertimbangan teknis, ekonomis, dan sosial, pengambil kebijakan bisa melakukan pewilayahan (zoning) terhadap lahan yang ada serta kemungkinan bagi proses alih fungsi. Selain itu, perlu mekanisme perizinan yang jelas dan transparan dengan melibatkan semua pemangku kepentingan yang ada dalam proses alih fungsi lahan.
2. *Acquisition and Management*. Melalui pendekatan ini pihak terkait perlu menyempurnakan sistem dan aturan jual beli lahan serta penyempurnaan pola penguasaan lahan (*land tenure System*) yang ada guna mendukung upaya ke arah mempertahankan keberadaan lahan pertanian.
3. *Incentive and Charges*. Pemberian subsidi kepada para petani yang dapat meningkatkan kualitas lahan yang mereka miliki, serta penerapan pajak yang menarik

bagi mempertahankan keberadaan lahan pertanian, merupakan bentuk pendekatan lain yang disarankan dalam upaya pencegahan alih fungsi lahan pertanian. Selain itu, pengembangan prasarana yang ada lebih diarahkan untuk mendukung pengembangan kegiatan budidaya pertanian berikut usaha ikutannya

Upaya pengendalian lainnya yang sesuai diterapkan di Kecamatan Kepanjen adalah seperti yang diuraikan oleh Muhammad Iqbal dan Sumaryanto (2007:174-176) yaitu pengendalian alih fungsi lahan pertanian dengan mewujudkan suatu kebijakan alternatif. Kebijakan alternatif tersebut diharapkan mampu memecahkan kebuntuan pengendalian alih fungsi lahan sebelumnya. Adapun komponennya antara lain instrumen hukum dan ekonomi, zonasi, dan inisiatif masyarakat.

Instrumen hukum meliputi penerapan perundang-undangan dan peraturan yang mengatur mekanisme alih fungsi lahan. Sementara itu, instrumen ekonomi mencakup insentif, disinsentif, dan kompensasi. Kebijakan pemberian insentif diberikan kepada pihak-pihak yang mempertahankan lahan dari alih fungsi. Pola pemberian insentif ini antara lain dalam bentuk keringanan pajak bumi dan bangunan (PBB) serta kemudahan sarana produksi pertanian⁷⁹. Sebaliknya, disinsentif diberikan kepada pihak-pihak yang melakukan alih fungsi lahan yang implementasinya berlawanan dengan perundang-undangan dan peraturan yang berlaku. Sementara itu, kompensasi ditujukan untuk pihak-pihak yang dirugikan akibat alih fungsi lahan untuk kegiatan pembangunan, atau yang mencegah terjadinya alih fungsi demi kelestarian lahan sebagai sumber produksi pertanian (pangan).

⁷⁹ Isa.I. 2006. *Strategi Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian*. Makalah pada Seminar Multifungsi (*Multifunctionality of Agriculture*). Bogor, 27-28 Juni 2006. Balai Besar Sumberdaya Lahan (BBSDL), Ministry of Agriculture, Fisheries, and Forestry (MAFF) of Japan, dan ASEAN Secretariat. Bogor.

Kebijakan zonasi berhubungan dengan ketatalaksanaan tata ruang wilayah melalui pengelompokan (*cluster*) lahan menjadi tiga kategori zona pengendalian, yaitu lahan yang dilindungi (tidak boleh dialihfungsikan), alih fungsi terbatas, dan boleh dialihfungsikan. Zonasi diatur berdasarkan kriteria klasifikasi irigasi, intensitas tanam, dan produktivitas lahan sawah. Kriteria irigasi dibedakan atas lahan sawah beririgasi dan nonirigasi.

Strategi Inisiatif masyarakat merupakan strategi yang melibatkan masyarakat. Pelibatan masyarakat juga mencakup segenap lapisan pemangku kepentingan. Strategi pengendalian alih fungsi tanah peretanian yang patut dipertimbangkan adalah yang bertumpu pada masyarakat (*community-based management plan*). Artinya, masyarakat adalah tumpuan dalam bentuk partisipasi dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian.

Pemangku kepentingan (*stakeholder*) dapat didefinisikan sebagian individu, masyarakat, atau organisasi yang secara potensial dipengaruhi oleh suatu kegiatan atau kebijakan. Dengan kata lain, pemangku kepentingan mencakup pihak-pihak yang terlibat secara langsung atau tidak langsung dan memperoleh manfaat atau sebaliknya dari suatu proses pengambilan keputusan. Secara garis besar, para pemangku kepentingan tersebut dapat diklarifikasikan atas dua kategori yaitu :

1. Pemangku kepentingan utama (*primary stakeholders*), yakni kelompok sosial masyarakat yang terkena dampak baik secara positif (penerima manfaat/*beneficiaries*) maupun negatif (di luar kesukarelaan) dari suatu kegiatan.
2. Pemangku kepentingan penunjang (*secondary stakeholders*), yakni berperan sebagai pihak perantara (*intermediaries*) dalam proses penyampaian kegiatan. Pemangku kepentingan ini dapat dibedakan atas penyandang dana, pelaksana kegiatan, organisasi pengawas dan advokasi, atau secara gamblang antara lain terdiri dari pemerintah, lembaga sosial masyarakat (LSM), pihak swasta, politisi, dan tokoh masyarakat. Sekaligus, pemangku kepentingan penunjang ini juga berperan sebagai pemangku kepentingan kunci (*key stakeholders*) yang

secara signifikan berpengaruh atau memiliki posisi penting atas keberlangsungan kegiatan.⁸⁰

Berdasarkan definisi di atas, dapat disimpulkan pemangku kepentingan mencakup empat pilar eksistensi sosial kemasyarakatan, yaitu pemerintah dengan jajaran instansinya, masyarakat dengan lapisan sosialnya, sektor swasta dengan korporasi usahanya, dan LSM dengan kelompok institusinya.

Peran serta masyarakat dalam penataan ruang sangat diperlukan, bentuk peran serta masyarakat dapat melalui perubahan pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang wilayah di samping menjaga, memelihara, dan meningkatkan kelestarian fungsi lingkungan. Dalam UUPR No.26 Tahun 2007 peran serta masyarakat ditampung dalam pasal 65 yang berbunyi :

- (1) Penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan peran masyarakat.
- (2) Peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan, antara lain melalui :
 - a. Partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang;
 - b. Partisipasi dalam pemanfaatan ruang; dan
 - c. Partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang.

Sedangkan tata cara peran serta masyarakat dapat dilakukan dengan pemberian saran, pertimbangan, pendapat, tanggapan, keberatan atas informasi arah pengembangan potensi, masalah, dan rancangan tata ruang wilayah secara lisan atau tertulis kepada Bupati/Walikota, selain itu pembinaan peran serta masyarakat dilakukan dengan pemberian bimbingan, dorongan pengayoman, pelayanan, bantuan teknis, dan pendidikan dan/atau pelatihan.

Dalam melibatkan peran serta masyarakat pada penataanruang perlu dihindari pola pendekatan yang bersifat penekanan atau bujukan (*inducement*) dan diganti dengan

⁸⁰ Crosby, BL. 1992. *Stakeholder Analysis : A Vital Tool for Strategic Managers*. Technical Notes, No.2. Agency for International Development, Washington DC.

pendekatan yang berlandaskan tipologi kemajemukan masyarakat diiringi dengan pemahaman dan apresiasi terhadap kearifan lokal (*local wisdom*) setempat..



BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Realita Alih Fungsi Tanah Pertanian Tanaman Padi ke Non Pertanian di Kecamatan Kepanjen, Kabupaten Malang serta Dampaknya terhadap Pembudidayaan tanaman Padi dalam Kerangka Ketahanan Pangan.

Alih fungsi tanah pertanian ke nonpertanian di Kecamatan Kepanjen, Kabupaten Malang sudah terjadi, namun tidak berdampak terhadap pembudidayaan tanaman padi, terbukti produktivitas tanaman padi meningkat dibandingkan tahun sebelumnya, hal tersebut disebabkan adanya peningkatan sarana dan prasarana untuk menunjang sektor pertanian diantaranya mulai banyak dibangun fasilitas irigasi meliputi bendungan tetap, bangunan air, sumber air, pintu air dan saluran pembawa air yang diperuntukan untuk mencukupi pengairan lahan sawah selain itu ditunjang dengan upaya penyuluhan pertanian kepada warga yaitu setiap seminggu sekali serta melakukan program intensifikasi pertanian, yaitu memanfaatkan lahan yang ada dengan menggiatkan usaha pertanian, sehingga lahan sawah dan lahan kering berupa tegalan mampu memproduksi padi secara melimpah.

2. Faktor-faktor Penyebab Terjadinya Alih Fungsi Tanah Pertanian Tanaman Padi ke Non Pertanian

Faktor-faktor penyebab alih fungsi pertanian di Kecamatan Kepanjen sebagian besar dipicu oleh faktor ekonomi, menurut mereka para petani menjual sawahnya disebabkan sektor pertanian tidak dapat lagi dijadikan sebagai satu-satunya gantungan

hidup, prospek usaha tani mengalami kemunduran sehingga banyak petani yang gulung tikar, selain itu tawaran harga dari pembeli tanah sawah yang menggiurkan membuat mereka begitu mudah melepaskan tanahnya

3. Upaya-upaya Untuk Mengendalikan Alih Fungsi tanah Pertanian ke Non Pertanian dalam Kerangka Ketahanan pangan

Upaya-upaya yang dapat dilakukan untuk mengendalikan alih fungsi pertanian ke nonpertanian, diantara adalah:

1. Perbaiki sarana dan prasarana penunjang usaha pertanian, seperti perbaikan sarana irigasi, penyediaan bibit unggul, pupuk dengan harga yang terjangkau oleh petani.
2. Penyuluhan pertanian, terutama tentang akibat alih fungsi tanah pertanian bagi ketahanan pangan nasional.
3. Pemberian insentif bagi petani, berupa kemudahan kredit untuk usaha tani, bantuan penunjang usaha tani, pemberian keringanan pajak.
4. Meningkatkan koordinasi antara dinas terkait, seperti Dinas Pertanian, Dewan Perencanaan Wilayah, DPRD dan pihak swasta selaku investor.
5. Pemberian sanksi yang tegas terhadap pelanggar Rencana Tata Ruang Wilayah, terutama pengalihan lahan pertanian yang kemudian diselewengkan untuk peruntukan nonpertanian.
6. Pelibatan masyarakat dalam penataan ruang.
7. Penyediaan lahan pertanian abadi, mengingat perebutan pemanfaatan tanah antara sektor pertanian dan sektor nonpertanian semakin tajam, dalam hal ini pihak yang seringkali dirugikan dan dikalahkan adalah petani.

Pearce and Turner merekomendasikan :

- *Regulation*
- *Acquisition and Management*
- *Incentive and Charges*

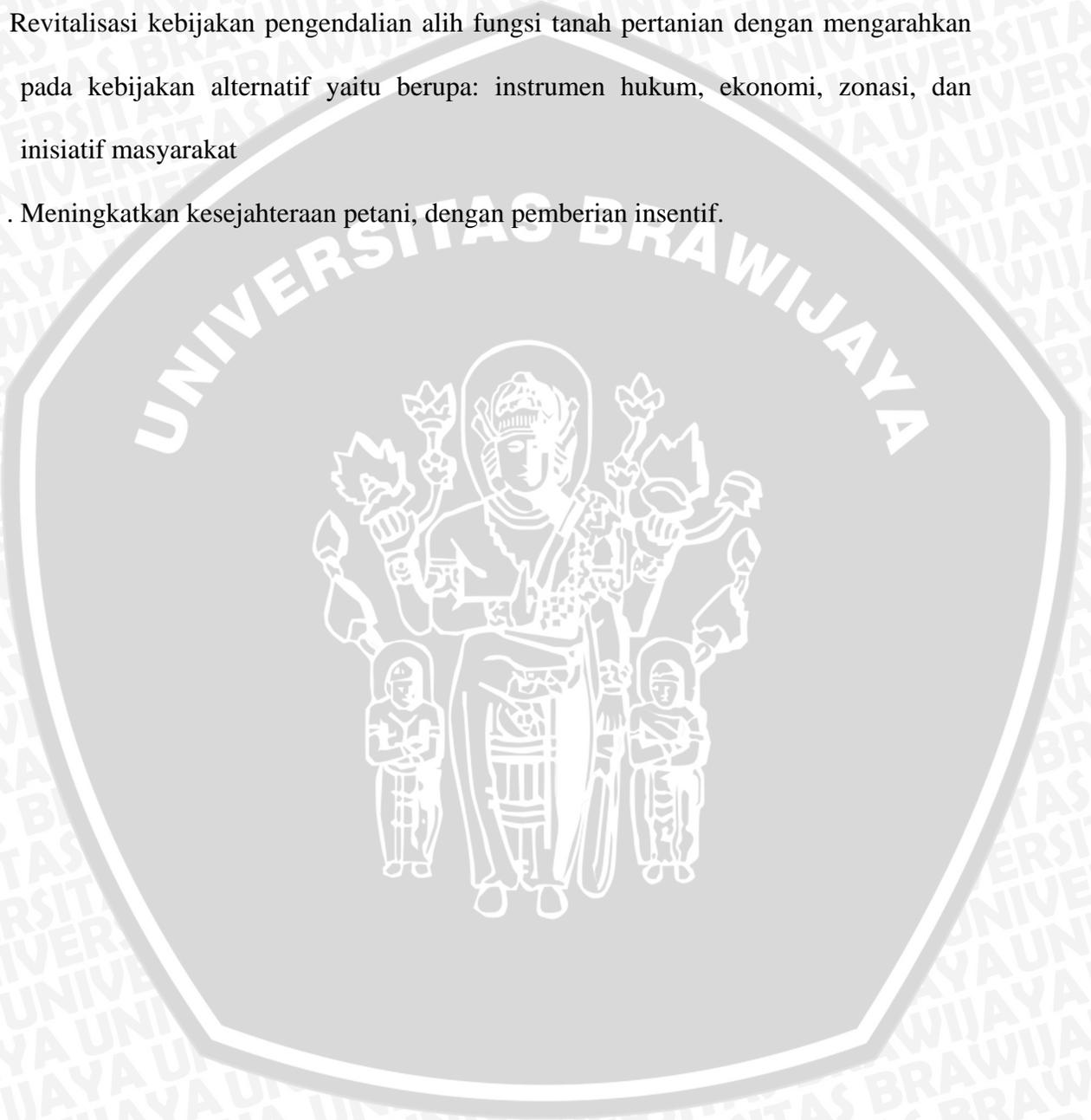
Muhammad Iqbal dan sumaryanto merekomendasikan :

Melaksanakan kebijakan alternatif yaitu berupa: instrumen hukum, ekonomi, zonasi, dan inisiatif masyarakat

B. REKOMENDASI

1. Pembangunan Kepanjen sebagai Ibukota Kabupaten Malang tetap harus memperhatikan penataan ruang dan tetap mempertahankan wilayah peruntukan tanah pertanian.
2. Pengendalian alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian harus melibatkan dan bertumpu pada partisipasi masyarakat (*community-based management plan*) dengan melibatkan peran aktif segenap pemangku kepentingan (*stakeholders*) sebagai *entry point* perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan penilaian perundang-undangan dan peraturan yang ada.
3. Pelibatan partisipasi masyarakat dalam penataan ruang harus menghilangkan praktek-praktek penekanan atau bujukan (*inducement*) dan diganti dengan pendekatan yang berlandaskan tipologi kemajemukan masyarakat diiringi dengan pemahaman dan apresiasi terhadap kearifan lokal (*local wisdom*) setempat.. Sehingga dalam hal ini masyarakat perlu mendapatkan pendampingan yang dapat dilakukan oleh LSM, serta para akademis.

4. Segera merancang penyusunan Rancangan Undang-Undang Pengelolaan Lahan Pertanian Pangan abadi (RUU PLPPA) untuk kemudian dibahas, disosialisasikan dan diundangkan secepatnya.
5. Revitalisasi kebijakan pengendalian alih fungsi tanah pertanian dengan mengarahkan pada kebijakan alternatif yaitu berupa: instrumen hukum, ekonomi, zonasi, dan inisiatif masyarakat
- 6 . Meningkatkan kesejahteraan petani, dengan pemberian insentif.



DAFTAR PUSTAKA**Sumber Literatur :**

AAK.2006.*Budiaya Tanaman Padi*, Penerbit Kanisius, cetakan ke 13.

Bambang Irawan, Juli 2005. *Konversi Lahan Sawah: Potensi Dampak, Pola Pemanfaatan, dan Faktor Determinan*. Hal 15 dalam Jurnal forum Penelitian Agro ekonomi Volume 23.

....., 2005 “*Konversi Lahan Sawah: Potensi Dampak, Pola Pemanfaatannya, dan Faktor Determinan*. Hal 15 dalam Jurnal forum Penelitian Agro ekonomi Volume 23.

....., *Konversi Lahan Sawah di Jawa dan Dampaknya terhadap Produksi Padi. Ekonomi Padi dan Beras Indonesia : 295-325*. Badan Litbang Pertanian.

Boedi Harsono, 1996. *Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, Penerbit Djambatan, Jakarta.H-4

....., 1997.*Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, edisi revisi, cetakan 7. Jakarta: Djambatan.

Bostang radjagukguk, Agustus 2006. *Sumber Daya Tanah dan Pengelolaannya Secara Berkelanjutan*. Dalam *Revitalisasi pertanian dan dialog Peradaban*. Jakarta. Hal 290. Penerbit Kompas.

Badan Pusat Statistik (BPS). 2004, *Statistik Indonesia*, Badan Pusat Statistik Indonesia, Jakarta.

Crosby, BL. 1992. *Stakeholder Analysis : A Vital Tool for Strategic Managers. Technical Notes*, No.2. Agency for International Development, Washington DC.

Dirjen PLA.2005. *Strategi dan Kebijakan Pengelolaan Lahan*. Direktorat Jenderal Pengelolaan Lahan dan Air, Departemen Pertanian, Jakarta.

Fransiska Rungkat dan Zakaria, Agustus 2006. *Ketahanan Pangan Sebagai Wujud Hak Asasi Manusia atas Kecukupan Pangan. Dalam Revitalisasi Pertanian dan Dialog Peradaban*. Jusuf Sutanto dkk (eds). PT. Kompas Media Nusantara.Jakarta.

Gunawan Wiradi, 1984. *Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria* (hal.1-290) Dalam S.M.P. Tjondronegoro dan G.Wiradi (eds). *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah-Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*. Yayasan Obor Indonesia dan PT.Gramedia, Jakarta.

Imam Koeswahyono, 2002, *Hukum Tata Ruang dan Tata Guana Tanah*, Handout kuliah, tidak diterbitkan, hal 17.

Imam Koeswahyono dan Tunggul Anshari Setianegara. 2000. *Bunga Rampai Politik dan Hukum Agraria di Indonesia*. Penerbit UM Press bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang. Hal 95-96.

Johara T.Jayadinata, 1986. *Tata Guna Tanah dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan, dan Wilayah*, hal 7, Bandung: Penerbit ITB.Terbitan Pertama.

Kecamatan Kepanjen dalam Angka 2007, hal 74.BPS Kabupaten Malang.

Kabupaten Mlang dalam angka Tahun 2007, hal. 241. BPS kabupaten Malang.

Luthfi Fatah, *September 2006. Dinamika Pembangunan Pertanian dan Pedesaan,*

Penerbit Sosek Fak. Pertanian Univ. Lambung mangkurat dan Pustaka Buana, Cetakan Pertama.

Muhammad Iqbal dan Sumaryanto, Juni 2007 *Strategi Pengendalian alih Fungsi Lahan Pertanian Bertumpu Pada Partisipasi Masyarakat*, dalam Jurnal analisa Kebijakan Pertanian Volume 5 No.2, hal 167-182.

Mahfud M.D. 1999. dalam bukunya, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indoensia*, Yogyakarta : Gama Media.

Syahyuti, Juni 2006. *Kebijakan Lahan Abadi Untuk Pertanian Sulit Diwujudkan*, dalam Jurnal analisa Kebijakan Pertanian. Volume 4 No.2 .

....., *Pengaruh Politik agraria terhadap Perubahan Pola Penguasaan Tanah dan Struktur Pedesaan di Indonesia*. Paper sebagai tugas kuliah mata ajaran Perubahan sosial di IPB Bogor. Tanpa tahun.

Soetrisno, N.1998. *Ketahanan Pangan*. Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VI: LIPI Jakarta.

Sjaiful Bahri, 2001. *Masa Depan Petani Indonesia Bukan di Beras*, dalam Achmad Suryana dan Sudi Mardianto, *Bunga Rampai Ekonomi Beras*. Jakarta: LPEM Fakultas Ekonomi UI.

S.Sukanto dan S.Mamudji.1985, *Penerbit Hukum Normatif*, Rajawali, Jakarta.

Winaryu Erwiningsih, Mei 2007. *Redistribusi Tanah, Urgensi Dan Implikasi Dalam Reformasi Agraria di Indonesia dalam Kontribusi Pemikiran Untuk 50 Tahun Prof.Dr.Moh.Mahfud MD, SH; Retropeksi Terhadap Masalah Hukum Dan Kenegaraan*. Pascasarjana FH UII dengan FH UII Press. Cetakan Pertama.

Wirjohardjo, Wisaksono. *Ilmu Tubuh tanah*, hal 2, NoordhoftKolf, Jakarta.

Makalah Seminar dan Prosiding :

Bomer Pasaribu, 2007. Makalah Seminar *UU Pengelolaan Lahan Pertanian Pangan abadi: Dasar Hukum Pembangunan Kedaulatan Pangan.*

Isa I, 2006. *Strategi Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian.* Makalah pada seminar Multifungsi (*Multifunctionality of Agriculture*). Bogor, 27-28 Juni 2006. Balai Besar Sumberdaya lahan (BBSDL), Ministry of Agriculture, Fisheries, and Forestry (MAFF) of Japan, dan ASEAN Secretariat Bogor.

International Food Policy Research Institute (IFPRI), 2001. "*Sustainable Food Security for all by 2020: Proceedings of an International Conference*" September 4-6, 2001, Bonn, Germany, Washington D.C.

Nasoetion, L.I.2003. *Konversi Lahan Pertanian : Aspek Hukum & Implementasinya* dalam Kurnia dkk. (eds). Makalah Seminar Nasional "*Multifungsi Lahan Sawah dan Konversi Lahan Pertanian*", Pusat Penelitian dan Pengembangan Tanah dan Agroklimat, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.

P. Simatupang, dan B.Irawan. 2003. *Pengendalian Konversi Lahan Pertanian : Tunjauan Ulang Kebijakan Lahan Pertanian Abadi.* Prosiding Seminar Nasional Multifungsi dan Konversi lahan Pertanian. Badan Litbang Pertanian, Jakarta.

R.Witjaksono, 1996. *Alih Fungsi Lahan : Suatu Tinjauan Sosiologis.* Prosiding Lokakarya *Persaingan dalam Pemanfaatan Sumber Daya Lahan dan Air.* Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian dan Ford Foundation.

Winoto, J. 2005. *Kebijakan Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian dan Implementasinya.* Makalah Seminar "Penanganan Konversi Lahan dan Pencapaian Lahan Pangan Abadi", 13 Desember 2005

Sumber Kamus :

Kamus Latin-Indonesia, 1969 Karangan Dr.K.Prent dkk, Penerbit Yogyakarta: Kanisius.

Kamus Besar Bahasa Indonesia. 1994 edisi ketiga, Depdiknas. Hal 30.

Sumber Internet dan Koran ;

www.walhi.or.id, *Kedaulatan Indonesia Berawal dari Kedaulatan Pangan*, diakses tanggal 24 juli 2007.

www.kabmalang.go.id. *Membangun Kabupaten Malang dalam Perspektif Tata Ruang*, diakses tanggal 11 Januari 2008.

Naik Sinukaban, 2005. *Revitalisasi Pembangunan Pertanian*, Kompas. Februari.

Sumber Internet dan Koran ;

UUD 1945 Amandemen ke IV

UU. No.5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

UU No.7 Tahun 1996 tentang Pangan.

UU No.24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

UU No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

Perpres No.7 tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional tahun 2004-2009 (RPJMN).