

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 *Urban Sprawl*

Menurut definisi dari Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata *Urban* didefinisikan sebagai sebuah kota, sedangkan kata *Sprawl* diartikan sebagai pergi, datang, atau tersebar secara *irregular* (acak). *Urban sprawl* dikenal sebagai peristiwa maupun fenomena terjadinya pemekaran kota yang secara acak, tidak terstruktur, tanpa diawali dengan sebuah rencana. Fenomena *urban sprawl* terjadi saat suatu kota sedang mengalami pertumbuhan, seiring dengan semakin peningkatan aktifitas ekonomi dan penambahan jumlah penduduk.

Urban sprawl adalah suatu proses perembetan kegiatan perkotaan ke wilayah pinggiran atau terjadi proses perembetan kenampakan fisik kekotaan ke arah luar (Yunus, 1987). Lebih jauh lagi, *urban sprawl* didefinisikan sebagai suatu proses perubahan fungsi dari wilayah yang bernama perdesaan menjadi wilayah perkotaan. Perdesaan yang selama ini dianggap sebagai penyokong kehidupan perkotaan, yang membantu kota dalam pemenuhan kebutuhannya terutama dalam bidang pertanian, budidaya, kawasan lindung dan non-industri, justru mengalami perubahan fungsi lahan, menjadi kawasan permukiman padat penduduk, bahkan kawasan industri.

Pertumbuhan ekonomi yang cenderung mengandalkan kota mengundang banyak penduduk perdesaan untuk datang ke kota-kota besar. Semakin bertambahnya penduduk kota menyebabkan semakin bertambahnya kebutuhan masyarakat terhadap perumahan, perkantoran, dan fasilitas sosial ekonomi lain. Kota-kota lama tidak lagi mampu menampung arus urbanisasi sehingga urbanisasi berpindah ke kawasan pinggiran (Mamas, 2000 dalam Sunardi, 2006). Selain itu, ketidakmampuan melayani tersebut menyebabkan penduduk lebih menyukai untuk tinggal di kawasan yang jauh dari pusat kota (Wright dalam Mattern, 2005). Berkurangnya pelayanan kota menyebabkan terjadinya permasalahan kemacetan, polusi, dan ketidakmampuan sistem pembuangan limbah di pusat kota. *Urban sprawl* ditandai dengan terjadinya alih fungsi lahan yang ada di sekitar kota mengingat terbatasnya lahan yang ada di pusat kota.

2.1.1 Wilayah Pinggiran

Yunus (1987) menyatakan bahwa peningkatkan ruang untuk kebutuhan tempat tinggal dan kedudukan fungsi-fungsi selalu akan mengambil ruang di daerah pinggiran

kota karena ketersediaan ruang di dalam kota tetap dan terbatas. Rugg (1979, dalam Insaf, 2004) menyebutkan pinggiran kota sebagai kota yang wilayahnya terletak di perbatasan dengan kota lain yang hirarkinya lebih tinggi dan memiliki karakteristik adanya wilayah pedesaan serta intensitas wilayah terbangun lebih rendah dari kota pusatnya. Dalam literature geografis, istilah pinggiran kota menunjuk pada suatu kawasan dimana terjadi pertumbuhan suburban dan tata guna lahan bercampur antara keperluan rural dan keperluan urban, sehingga terbentuklah suatu daerah peralihan antara perkotaan dan pedesaan (Johnson, 1974: 4 dalam Insaf, 2004).

Menurut Mc Gee (1985) dalam Potter (1998), wilayah pinggiran mempunyai ciri khas:

1. Sebagian besar penduduk bergantung pada sektor pertanian padi dengan kepemilikan lahan sempit; dan
2. Mengalami transformasi kegiatan dari pertanian ke berbagai kegiatan non-pertanian termasuk perdagangan dan industri.

Beesly (dalam Subroto, 1997) menyebutkan empat karakter yang dipakai untuk mengklarifikasi suatu daerah dapat disebut sebagai *urban fringe*, yaitu:

1. Sebelumnya merupakan daerah pedesaan dengan dominasi untuk lahan pertanian dan komunitas masyarakat pedesaan;
2. Merupakan daerah yang menjadi sasaran serbuan perkembangan kota serta menjadi ajang spekulasi tanah bagi para pengembang;
3. Merupakan daerah yang diinvasi oleh penduduk perkotaan dengan karakter sosial perkotaan; dan
4. Merupakan daerah dimana berbagai konflik muncul, terutama antara penduduk pendatang dan lokal, antara penduduk kota dan desa serta antara petani dan pengembang (*developer*).

Intensitas penggunaan tanah di daerah pusat kota yang tinggi dan mengakibatkan naiknya nilai harga tanah, sementara jumlah penduduk kota terus bertambah dan memerlukan tempat hunian sehingga memaksa penduduk kota memilih alternatif mendirikan perumahannya ke arah pinggiran kota. Kecenderungan alami perkembangan permukiman berlangsung secara bertahap ke arah luar (mengalami pemekaran) dan polanya mengikuti prasarana transportasi (jaringan jalan) yang ada (Sobirin dalam Koestoer et al., 2001: 46). Proses pertumbuhan kota yang melibatkan perpindahan penduduk dari pusat kota ke daerah pinggiran lebih menunjukkan proses alamiah

(natural) daripada terencana sehingga menciptakan perluasan kota yang liar dan tidak terkendali.

Terdapat beberapa alasan yang mendorong perpindahan penduduk ke daerah pinggiran kota berdasarkan Spencer (1979) dalam Insaf (2004):

1. Di kota, penggunaan tanah untuk permukiman harus bersaing dengan tanah lain yang lebih komersial, sehingga tanah yang tersedia untuk permukiman semakin berkurang;
Pertumbuhan penduduk dan kegiatan pembangunan perkotaan yang pesat juga telah meningkatkan permintaan akan lahan, terutama untuk pemenuhan kebutuhan akan tempat tinggal sehingga terjadi peningkatan harga tanah yang hampir tak terjangkau oleh masyarakat umum. Kondisi ini menjadi salah satu penyebab terjadinya gejala pergeseran penduduk ke arah pinggiran kota.
2. Penduduk kota semakin meningkat jumlahnya;
Perkembangan pinggiran kota pada dasarnya berawal dari migrasi penduduk ke pusat kota hingga kemudian mencapai titik jenuh tertentu. Proses alamiah selanjutnya adalah penyebaran ke kota-kota pinggiran. Ketersediaan sarana prasarana transportasi menjadi salah satu pendukung karena meningkatkan aksesibilitas sehingga memungkinkan terjadinya interaksi ke pusat kota.
3. Sarana transportasi menuju pinggiran kota menjadi lebih baik dan fleksibel;
Karena jalur transportasi, maka memungkinkan bagi penduduk dan perusahaan-perusahaan pindah lebih jauh dari pusat-pusat bisnis (kota) sehingga menyebar ke pinggiran kota;
4. Orang-orang kota menginginkan tempat tinggal yang lebih luas dan tenang, karena mereka merasa bahwa tempat tinggal di kota sangat padat dan sesak; dan Salah satu faktor yang mendorong pergerakan ke pinggiran kota adalah kemungkinan mendapatkan kehidupan yang jauh lebih alami, jauh dari polusi, nyaman dengan fasilitas dan utilitas terjangkau.
5. Pemerintah telah membantu penduduk untuk untuk mengusahakan pemilikan rumah yang menarik dengan syarat-syarat pembayaran yang ringan di daerah pinggiran kota.

Di daerah perkotaan, karena lahan merupakan sumber daya yang sangat langka dan mahal, maka penggunaan lahan yang tidak produktif akan digantikan oleh lahan yang lebih produktif dan menguntungkan. Terutama di pusat kota, yang merupakan lokasi di tempat tersebut harus produktif dan menguntungkan pula, namun karena

keterbatasan dan mahalannya harga lahan, kecenderungan ke pusat kota mulai bergeser ke pinggiran, untuk mencari lahan yang luas dan murah. Pergeseran ini tidak jarang menggantikan penggunaan lahan pertanian yang banyak terdapat di wilayah pinggiran. Gejala perkotaan ke wilayah pinggiran akan terjadi dengan berlangsungnya proses pertumbuhan dan pemekaran perkotaan wilayah pinggiran yang ditandai dengan berubahnya lahan-lahan pertanian menjadi kawasan terbangun di pinggiran.

2.1.2 Alih Fungsi Lahan

Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 Pasal 1 menyebutkan lahan sebagai bagian daratan dari permukaan bumi sebagai suatu lingkungan fisik yang meliputi tanah beserta segenap faktor yang mempengaruhi penggunaannya iklim, relief, aspek geologi, dan hidrologi yang terbentuk secara alami maupun akibat pengaruh manusia. Pengertian dari Jayadianta (1999, dalam Setiawan, 2012) menyebutkan lahan sebagai tanah yang sudah ada peruntukannya dan umumnya ada pemilik atau yang mengusahakannya, baik perorangan, komunitas maupun lembaga (negara, perusahaan, adat).

Sedangkan pengertian alih fungsi lahan menurut Utomo et al. (1992, dalam Setiawan, 2012) adalah perubahan sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negative terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri.

Berdasarkan pola dan tipologinya, alih fungsi lahan terdiri dari (Setiawan, 2012:73):

1. Alih fungsi gradual berpola sporadis, terjadi karena lahan tidak produktif dan keterdesakan ekonomi pelaku;
2. Alih fungsi sistematis berpola enclave, terjadi karena lahan kurang produktif;
3. Alih fungsi adaptasi demografi, terjadi karena merespon pertumbuhan penduduk;
4. Alih fungsi yang didorong oleh masalah sosial, karena keterdesakan ekonomi dan perubahan kesejahteraan;
5. Alih fungsi tanpa beban, terjadi karena keinginan atau sengaja;
6. Alih fungsi adaptasi agrarian, terjadi karena keterdesakan ekonomi keinginan untuk berubah; dan
7. Alih fungsi multi bentuk, terjadi karena banyak faktor.

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (2006) dalam Setiawan (2012) memilah pola alih fungsi lahan menjadi dua:

1. Alih fungsi lahan sistematis, terjadi pada satu hamparan atau area terkonsolidasi karena pembangunan kawasan industri, perkotaan, permukiman, jalan raya, kompleks perkantoran dan sebagainya; dan
2. Alih fungsi lahan sporadic, terjadi karena lahan sawah yang terpencah dengan luasan yang sempit-sempit dialihkan secara sengaja dan sporadic oleh apra pemiliknya. Laih fungsi lahan sistematis cenderung lebih tinggi.

Sedangkan menurut pelakunya, konversi lahan ada yang dilakukan secara langsung oleh pemiliknya dan ada pula yang melalui tangan kedua atau ahli warisnya (Setiawan, 2012).

Winoto (2005) dalam Setiawan (2012) menyebutkan lima faktor penyebab alih fungsi lahan:

1. Faktor kependudukan (peningkatan jumlah penduduk yang cepat telah pula meningkatkan permintaan terhadap lahan, baik untuk pemukiman maupun infrastuktur;
2. Faktor ekonomi (rendahnya nilai kontribusi lahan dan desakan kebutuhan ekonomi);
3. Faktor sosial budaya (pewarisan, fragmentasi, dan penyempitan lahan);
4. Faktor perilaku myopoc (lebih mengutamakan keuntungan jangka pendek dibanding kepentingan jangka panjang); dan
5. Faktor lemahnya penegakan hukum (tidak tau atau lemahnya pengaturan).

Alih fungsi lahan adalah sebuah keniscayaan, sebuah konsekuensi logis pertumbuhan ekonomi dan perubahan struktur sosial ekonomi masyarakat yang fenomenanya telah berlangsung sejak manusia melahirkan peradaban. Alih fungsi lahan menjadi persoalan dan dipersoalkan mana kala prosesnya menjadi tidak terkendali.

2.2 Alih Fungsi Lahan Pertanian

Setiawan (2012) mendefinisikan lahan pertanian sebagai bidang lahan yang digunakan untuk usaha pertanian. Sedangkan, alih fungsi lahan pertanian adalah perubahan fungsi lahan pertanian menjadi bukan lahan pertanian. Berdasarkan kondisi agroekosistem, lahan pertanian dibedakan menjadi (Setiawan, 2012):

1. Lahan pertanian basah:
 - a. Lahan basah beririgasi:
 - Lahan beririgasi teknis
 - Lahan beririgasi setengah teknis

- Lahan beririgasi pedesaan
 - b. Lahan basah non irigasi
- 2. Lahan pertanian kering (tadah hujan):
 - a. Lahan kering dataran sedang
 - b. Lahan kering dataran tinggi

Menurut Irawan (1991, dalam Setiawan, 2012), alih fungsi lahan sawah lebih rentan dari pada lahan kering yang disebabkan oleh:

1. Tekanan penduduk terhadap lahan sawah lebih tinggi, karena kepadatan penduduk di pedesaan umumnya terdapat di agroekosistem sawah;
2. Daerah persawahan banyak yang lokasinya berdekatan dengan perkotaan;
3. Infrastruktur di wilayah persawahan pada umumnya lebih baik dari pada wilayah lahan kering; dan
4. Topografi lahan sawah datar, sehingga lebih dipilih untuk pembagunan kawasan industri, perumahan dan infrastruktur.

2.2.1 Penyebab Alih Fungsi Lahan Pertanian

Berdasarkan Ilhami dkk (tt), faktor-faktor yang menentukan konversi lahan pertanian dikelompokkan menjadi tiga, yaitu faktor ekonomi, faktor sosial, dan peraturan pertanahan yang ada.

A. Faktor Ekonomi

Secara ekonomi alih fungsi lahan yang dilakukan oleh petani sendiri atau melalui transaksi penjualan ke pihak lain merupakan keputusan yang rasional karena petani berekspektasi pendapatan totalnya, baik dalam jangka pendek maupun dalam jangka panjang akan meningkat. Berikut hasil penelitian yang dilakukan oleh beberapa peneliti yang menunjukkannya (dalam Ilhami, tt):

1. Penggunaan lahan sawah untuk penanaman padi sangat *inferior* dibanding penggunaan untuk turisme, perumahan dan industri (Nasoetion dan Winoto, 1996);
2. Nilai kompetitif padi terhadap komoditas lain menurun (Syafa'at *et al.*, 2001);
3. Respon petani terhadap dinamika pasar, lingkungan, dan daya saing usahatani meningkat (Syafa'at *et al.*, 2001);
4. Kedekatan lokasi sawah dengan pusat ekonomi sangat nyata mempengaruhi laju konversi lahan (Sumaryanto, Hermanto, dan Pasandaran, 1996);

5. Harga lahan sawah sangat mempengaruhi konversi lahan sawah (Sumaryanto, Hermanto, dan Pasandaran 1996);
6. Alasan utama petani melakukan konversi lahan adalah karena kebutuhan dan harga lahan yang tinggi, skala usaha yang kurang efisien untuk diusahakan (Rusastra et al., 1997);
7. Alasan utama petani melakukan konversi lahan adalah karena kebutuhan, lahannya berada dalam kawasan industri, serta harga lahan (Syafa'at *et al.*, 1995);
8. Pajak lahan yang tinggi cenderung mendorong petani untuk melakukan konversi dan rasio pendapatan non pertanian terhadap pendapatan total yang tinggi cenderung menghambat petani untuk melakukan konversi (Syafa'at *et al.*, 1995); dan
9. Harga jual lahan yang diterima petani dalam proses alih fungsi lahan secara signifikan dipengaruhi oleh status lahan, jumlah tenaga kerja yang terserap di lahan tersebut, jarak dari saluran tersier, jarak dari jalan, dan jarak dari kawasan industri atau pemukiman. Sementara itu, produktivitas lahan, jenis irigasi, dan peubah lain tidak berpengaruh signifikan (Jamal, 2001).

B. Faktor Sosial

Menurut Witjaksono (1996, dalam Ilhami, tt) ada lima faktor sosial yang mempengaruhi alih fungsi lahan, yaitu: perubahan perilaku, hubungan pemilik dengan lahan, pemecahan lahan, pengambilan keputusan, dan apresiasi pemerintah terhadap aspirasi masyarakat. Dua faktor terakhir berhubungan dengan sistem pemerintahan sehingga tidak dijelaskan lebih lanjut dengan asumsi pemerintah seharusnya dapat bertindak sebagai pengendali terjadinya alih fungsi lahan.

1. Perubahan Perilaku

Prasarana dan sarana transportasi dan komunikasi yang memadai telah membuka wawasan penduduk pedesaan terhadap dunia baru di luar lingkungannya. Persepsi mereka, terutama generasi mudanya, terhadap profesi petani tidak jauh berbeda dengan persepsi masyarakat perkotaan, yaitu bahwa profesi petani adalah pekerjaan yang kotor, sengsara, dan kurang bergengsi. Dengan demikian lahan pertanian bukan lagi merupakan aset sosial semata, tetapi sebagai aset ekonomi atau modal kerja.

2. Hubungan Pemilik dengan Lahan

Bagi petani yang hanya menggantungkan kehidupan dan penghidupannya pada usahatani akan sulit dipisahkan dari lahan pertanian yang dikuasainya. Mereka tidak

berani menanggung risiko atas ketidakpastian penghidupannya sesudah lahan pertaniannya dilepaskan kepada orang lain. Di samping itu, status sosial penduduk pedesaan masih ada yang dikaitkan dengan luas kepemilikan lahannya atau dengan kemampuan menyediakan pekerjaan bagi tetangganya.

3. Pemecahan Lahan

Sistem waris dapat menyebabkan kepemilikan lahan yang semakin menyempit. Lahan pertanian yang sempit menyebabkan pengelolaannya kurang efisien dan hanya memberikan sedikit kontribusi pendapatan. Oleh karena itu, petani tidak lagi mengandalkan penghidupannya dari bidang pertanian dan beralih mencari sumber pendapatan baru di bidang non pertanian dengan modal dari menjual lahan pertaniannya. Banyak juga lahan yang diwariskan petani kepada anaknya digunakan untuk pemukiman sebagai akibat pengembangan keluarga melalui perkawinan.

C. Peraturan Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian

Untuk mengendalikan konversi lahan pertanian ke non pertanian pemerintah mengantisipasi dengan membuat peraturan pertanahan. Pengaturan ini bertujuan untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi perkembangan perekonomian pada umumnya. Berikut adalah beberapa peraturan yang ada.

Tabel 1.1 Peraturan Terkait dengan Konversi Lahan Pertanian

No.	Peraturan	Gambaran Besar Isi, khususnya yang terkait dengan konversi lahan pertanian
1.	UU No. 24 Tahun 1992	Penyusunan RTRW Harus Mempertimbangkan Budidaya Pangan/SIT: Perubahan fungsi ruang kawasan pertanian menjadi kawasan pertambangan, pemukiman, kawasan industri dan sebagainya memerlukan kajian dan penilaian atas perubahan fungsi ruang tersebut secara lintas sektor, lintas daerah, dan terpusat.
2.	Keputusan Presiden No. 53 Tahun 1989	Pembangunan kawasan industri, tidak boleh konversi SIT/Tanah Pertanian Subur: Pembangunan kawasan industri tidak mengurangi areal tanah pertanian dan tidak dilakukan di atas tanah yang mempunyai fungsi utama untuk melindungi sumberdaya alam dan warisan budaya.
3.	Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1990	Pelarangan Pemberian Ijin Perubahan Fungsi Lahan Basah dan Pengairan Beririgasi Bagi Pembangunan Kawasan Industri: Pemberian ijin pembebasan tanah untuk industri harus dilakukan dengan pertimbangan tidak akan mengurangi areal tanah pertanian dan tidak boleh di kawasan pertanian tanaman pangan lahan basah berupa sawah dengan pengairan irigasi serta lahan yang dicadangkan untuk usahatani irigasi.
4.	Pemendagri No. 5/Tahun 1974, tentang Ketentuan-ketentuan mengenai penyediaan dan pemberian tanah untuk keperluan perusahaan	Dalam menetapkan lokasi bagi perusahaan (pasal 7 ayat 3), maka: a. Sejauh mungkin dihindarkan pengurangan areal pertanian yang subur. b. Sedapat mungkin dimanfaatkan tanah yang semula

No.	Peraturan	Gambaran Besar Isi, khususnya yang terkait dengan konversi lahan pertanian
		tidak atau kurang produktif.
		c. Dihindari pemindahan penduduk dari tempat kediamannya.
		d. Diperhatikan persyaratan untuk mencegah terjadinya pengotoran/pencemaran bagi daerah lingkungan yang bersangkutan.
5.	Surat Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 410.1850, Tahun 1994 , Kepada Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas selaku Ketua BKTRN perihal perubahan penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan tanah non pertanian.	Berkaitan dengan perubahan penggunaan tanah sawah beririgasi teknis dan program swasembada pangan, maka kepada BKTRN disarankan untuk mengambil langkah: a. Menyiapkan kebijakan mengenai petunjuk penyusunan dan perubahan RTRW Kabupaten/Kotamadya agar sawah beririgasi teknis tidak diperuntukkan lagi bagi penggunaan tanah non pertanian. b. Menyiapkan pedoman dan petunjuk pemekaran wilayah kota sehingga pemekarannya sesedikit mungkin menggunakan sawah beririgasi teknis. c. Petunjuk penyusunan RTRW Kabupaten/Kotamadya yang wilayahnya hampir seluruhnya terdiri dari sawah beririgasi teknis dan perkampungan, sedangkan permintaan tanah untuk penggunaan tanah non pertanian sangat besar dan terus menerus.
6.	Surat Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 410-1851 Tahun 1994 , Kepada Gubernur KDH Tingkat I dan Bupati/Walikota/Kotamadya KDH Tingkat II perihal pencegahan penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan tanah non pertanian melalui penyusunan RTR.	a. Dalam menyusun RTRW Provinsi dan Kabupaten/Kotamadya agar tidak memperuntukkan tanah sawah beririgasi teknis guna penggunaan tanah non pertanian. b. Apabila terpaksa memperuntukkan tanah sawah beririgasi teknis guna penggunaan tanah non pertanian karena pertimbangan tertentu, agar lebih dahulu dikonsultasikan dengan BKTRN
7.	Surat Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 410-1851 Tahun 1994 , Kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya perihal pencegahan penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan tanah non pertanian.	a. Larangan untuk melakukan tindakan yang mengarah pada pengurangan luas tanah sawah beririgasi teknis. b. Larangan untuk memberikan persetujuan izin pengeringan tanah sawah beririgasi teknis. c. Pemberian bantuan secara aktif kepada Pemda Tingkat I dan Tingkat II dalam penyusunan RTRW.
8.	Surat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas selaku Ketua BKTRN No.5335/MK/9 Tahun 1994 , Kepada Menteri Dalam Negeri perihal penyusunan RTRW Dati II.	a. Tidak mengizinkan perubahan penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan di luar pertanian. b. Meninjau secara keseluruhan RTRW baik pada Dati II maupun Dati I. c. Mendagri diharap memberi petunjuk kepada Dati II untuk menyempurnakan RTRW yang di dalam RTRW-nya terdapat penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan bukan pertanian.
9.	Surat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas selaku Ketua BKTRN No. 5417/MK/10/1994 Tahun 1994 , Kepada Menteri Negara Perumahan	a. Tidak mengizinkan penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan di luar pertanian. b. Meningkatkan upaya pembangunan perumahan bertingkat untuk semua golongan masyarakat. c. Pembangunan perumahan baru, supaya diarahkan

No.	Peraturan	Gambaran Besar Isi, khususnya yang terkait dengan konversi lahan pertanian
	Rakyat RI perihal efisiensi pemanfaatan lahan bagi perumahan.	ke lahan yang telah berizin lokasi. Jika memang diperlukan lokasi baru maka agar diarahkan ke lahan di luar lahan beririgasi teknis.
10.	Surat Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.460-3346 Tahun 1994 , Kepada Kepala kantor Wilayah BPN Provinsi dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya perihal perubahan penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan tanah non pertanian.	<ol style="list-style-type: none"> a. Tidak memasukkan sawah beririgasi teknis untuk penggunaan non pertanian. b. Merubah peruntukan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan non pertanian dalam RTRW menjadi tetap sebagai sawah beririgasi teknis.
11.	Surat Menteri Dalam Negeri No.474/4263/S/Sj Tahun 1994 , Kepada Gubernur KDH Tingkat I seluruh Indonesia perihal peninjauan kembali RTRW Provinsi Dati I dan RTRW Kabupaten/Kotamadya Dati II.	<ol style="list-style-type: none"> a. Tidak mengizinkan perubahan penggunaan lahan pertanian irigasi teknis menjadi penggunaan non pertanian. b. Mengamankan jaringan irigasi teknis yang ada dan memanfaatkannya semaksimal mungkin. c. Mengevaluasi kembali RTRW Dati II bila di dalamnya tercantum rencana penggunaan lahan sawah beririgasi teknis untuk penggunaan bukan pertanian.
12.	Surat Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.460-1594 Tahun 1996 , Kepada Gubernur KDH Tingkat I dan Bupati/Walikota/Kotamadya KDH Tingkat II perihal pencegahan konversi tanah sawah irigasi teknis menjadi tanah kering.	<ol style="list-style-type: none"> a. Masih ada kasus/upaya untuk merubah tanah sawah beririgasi teknis dengan cara: <ul style="list-style-type: none"> - Pemilik tanah sengaja mengeringkan tanah sawah beririgasi teknis dengan menutup saluran irigasi dan tidak menanam dengan padi sehingga menjadi tegalan. - Tanahnya dibantu pensertifikatnya oleh oknum pengusaha dan dialihkan dengan transaksi di bawah tangan dari pemilik ke oknum pengusaha, kemudian oleh oknum pengusaha tanah tersebut dikeringkan. b. Tanah kering tersebut kemudian diajukan permohonan izin lokasinya dimana peruntukannya sudah sesuai dengan rencana tata ruang (peruntukan non pertanian). Dari sisi hukum hal semacam ini sulit ditolak oleh BPN. c. Terhadap kasus tersebut diminta perhatian Gubernur dan Bupati/Walikota/Kotamadya untuk memberi petunjuk kepada masyarakat agar: <ul style="list-style-type: none"> - tidak menutup saluran irigasi yang mengairi sawah beririgasi teknis milik mereka. - Tidak mengeringkan sawah beririgasi teknis miliknya dan menjadikan tanah kering. - Tidak menimbun (mengurug) sawah beririgasi teknis miliknya untuk keperluan bangunan. - Bagi yang telah merubah sawah beririgasi teknis miliknya menjadi tanah kering supaya mengembalikannya seperti semula.
13.	Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1998 , tentang pemanfaatan tanah kosong untuk tanaman pangan.	<ol style="list-style-type: none"> a. Tanah kosong adalah tanah yang dikuasai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak pengelolaan serta tanah yang telah diperoleh dasar penguasaannya tapi belum diperoleh hak atas tanahnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dimana seluruh atau sebagiannya belum dipergunakan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya atau RTRW yang berlaku.

No.	Peraturan	Gambaran Besar Isi, khususnya yang terkait dengan konversi lahan pertanian
14.	Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 tahun 1998 , tentang pemberian izin lokasi dalam rangka penataan penguasaan tanah skala besar.	<p>b. Pihak yang berhak atas tanah memiliki tanggung jawab atas pemanfaatan tanah dan melakukannya secara sendiri atau bekerjasama dengan pihak lain dalam pemanfaatan tanah.</p> <p>c. Pemanfaatan untuk tanaman pangan dilaksanakan sampai pihak yang berhak atas tanah berkemampuan untuk menggunakan tanah tersebut sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya atau RTRW yang berlaku.</p> <p>d. Jika kewajiban tersebut tidak dilaksanakan maka:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pihak yang berhak atas tanah diwajibkan mengizinkan pihak lain untuk memanfaatkan tanah tersebut dengan pengaturan melalui pihak Pemda atau Instansi Pemerintah lain tanpa menyebabkan kerugian pada pihak yang berhak atas tanah. - Jika tidak dilaksanakan juga maka tanah tersebut masuk dalam daftar penetapan tanah terlantar setelah diberikan peringatan pertama dan untuk selanjutnya akan dilakukan peringatan berjenjang. <p>e. Tanaman pangan yaitu padi, jagung, kedele, kacang tanah, ubi kayu atau tanaman sayuran semusim.</p> <p>a. Pencadangan tanah melalui pemberian izin lokasi kepada badan hukum atau sekelompok badan hukum tidak boleh melebihi batas luas maksimum yang diperkenankan.</p> <p>b. Untuk tanah yang sudah dikuasai, maka tanah kelebihan dari luas maksimum yang diperkenankan yang berada dalam suatu hamparan lokasi akan dilelang/atau dialokasikan kepada investor baru dengan mengutamakan pengusaha kecil, menengah dan koperasi serta dapat bekerjasama dengan investor lama dalam satu satuan usaha.</p> <p>c. Jika pengusahaannya telah melebihi dari luas maksimum yang diperkenankan dan letaknya terpencar-pencar, maka untuk menjadikannya dalam suatu hamparan dengan cara tukar menukar atau konsolidasi tanah.</p> <p>d. Luas maksimum yang diperkenankan untuk wilayah Pulau Jawa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kawasan perumahan 400 ha - Kawasan resort 200 ha - Kawasan industri 400 ha - Perkebunan dengan HGU selain komoditas tebu 20 000 ha - Perkebunan tebu 60 000 ha - Pertanian/tambak 100 ha <p>Untuk kelompok badan usaha luasnya 10 (sepuluh) kali luas maksimum tersebut untuk seluruh wilayah Indonesia.</p>

Sumber: Irawan, *et al* (2000)

Sebagian besar peraturan yang ada membahas tentang larangan alih fungsi lahan sawah beririgasi teknis ke penggunaan non pertanian (10 peraturan). Lima peraturan lainnya membahas tentang kawasan pertanian secara umum (No.1), lahan subur (No.2 dan 4), pemanfaatan lahan kosong (No.13) dan batasan luas lahan untuk izin usaha (No.14).

Secara implisit berarti peraturan tersebut tidak berlaku untuk lahan sawah yang tidak beririgasi teknis, yaitu sawah irigasi sederhana dan tadah hujan. Karena peraturannya ditekankan hanya untuk sawah beririgasi teknis, maka memungkinkan untuk melakukan alih fungsi lahan dengan cara mengkondisikan sawah beririgasi menjadi sawah yang tidak beririgasi. Keadaan ini banyak terjadi di lapangan, terutama pada lahan sawah beririgasi di sekitar pemukiman dan perkotaan. Hal tersebut diantisipasi dengan peraturan No. 7, namun tetap sulit untuk dikontrol, terutama untuk penggunaan pemukiman individual yang tidak memerlukan izin yang terlalu rumit layaknya jika diperuntukkan untuk usaha. Bagi badan usaha sendiri masih memungkinkan karena harga tanah yang cenderung meningkat.

Peraturan No. 5 butir b dan No. 6 butir b yang memuat penggunaan tanah sawah beririgasi masih dapat dilakukan asalkan sesedikit mungkin dan dalam keadaan terpaksa telah memberikan celah untuk melakukan negosiasi dan lobi. Dua keadaan tersebut sifatnya sangat relatif, sehingga berpotensi untuk memicu terjadinya alih fungsi lahan sawah beririgasi teknis ke non pertanian. Di samping itu, tidak ada kejelasan ganjaran atau sanksi yang akan diberikan bagi yang melanggar aturan yang ada tersebut. Alih fungsi lahan, baik lahan sawah beririgasi maupun tidak, terus berkembang seperti tanpa kendali. Hal tersebut menunjukkan bahwa peraturan yang ada hanya berisi larangan sehingga kurang efektif karena tidak dilengkapi sistem pemberian sanksi bagi pelanggar dan sistem penghargaan atau insentif bagi yang patuh.

2.2.2 Dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian

Alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian mengakibatkan dampak positif dan dampak negatif (Handoyo, 2010). Dampak positif yang dirasakan oleh pihak tertentu adalah:

1. Terbuka lapangan kerja di sektor non-pertanian (seperti jasa konstruksi dan industri); dan
2. Tersedianya perumahan bagi sebagian penduduk Indonesia.

Akan tetapi, dampak negatif yang ditimbulkan lebih besar yaitu:

1. Berkurangnya lahan sawah mengakibatkan turunnya produksi padi, yang mengganggu tercapainya swasembada pangan;
2. Berkurangnya luas sawah mengakibatkan bergesernya lapangan kerja dari sektor pertanian ke non-pertanian, yang apabila pekerja lokal yang ada tidak terserap seluruhnya justru akan meningkatkan angka pengangguran;

3. Kerugian akibat sudah diinvestasikannya dana untuk mencetak sawah dan pengadaan sarana-prasarana pengairan;
4. Kegagalan investor dalam melaksanakan pembangunan perumahan maupun industri, sebagai dampak krisis ekonomi atau karena kesalahan perhitungan mengakibatkan tidak termanfaatkannya tanah yang telah diperoleh, sehingga meningkatkan luas tanah tidur yang pada gilirannya menimbulkan konflik sosial, seperti penjarahan tanah; dan
5. Berkurangnya ekosistem sawah, terutama di Pulau Jawa yang mempunyai tingkat produktivitas tinggi, sedangkan percontakan sawah baru yang menggunakan biaya sangat besar di luar Pulau Jawa tidak memberikan hasil yang memuaskan.

Departemen Pekerjaan Umum menyatakan bahwa membangun lahan sawah beririgasi teknis pada tahun 1996 membutuhkan biaya hingga Rp 9 juta/ha. Dengan menggunakan perkiraan tersebut pada nilai kini maka kerugian akibat investasi lahan sawah yang hilang disebabkan adanya konversi lahan sawah cukup besar. Selain itu, percontakan sawah baru umumnya membutuhkan waktu lebih dari 10 tahun.

Dampak negatif jelas lebih besar karena sifat multifungsi pertanian, yang seyogyanya dijadikan bahan pertimbangan dalam menilai lahan pertanian. Masyarakat umum kurang mengenal multifungsi pertanian tersebut yang mengakibatkan rendahnya penghargaan terhadap pertanian sehingga pandangan terhadap konversi lahan pertanian pun kurang proporsional karena menganggap konversi lahan sebagai hal yang biasa, bukan sebagai proses hilangnya multifungsi pertanian. Isu multifungsi pertanian sudah mulai banyak diperhatikan dan dibicarakan di Indonesia, namun tampaknya para pengambil kebijakan di tingkat pusat maupun daerah belum banyak mempertimbangkan manfaat multifungsi tersebut dalam menetapkan kebijakan pembangunan pertanian (Adimihardja, 2006).

2.3 Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian

Berdasarkan Sadyohutomo (2009), salah satu pendekatan dalam upaya pengendalian konversi penggunaan tanah pertanian dalam rangka menuju swasembada pangan dan mempertahankan fungsi ekologis adalah menggalakan dukungan dari petani dan petani akan mendukung jika:

1. Mereka terlibat dalam proses pembuatan keputusan dalam perencanaan penggunaan tanah tingkat lokal. Dengan kata lain, perencanaan partisipatif seharusnya digalakan sebagai pengganti perencanaan dari atas ke bawah; dan
2. Mereka menerima cukup informasi mengapa harus persawahan dilindungi. Hal ini menciptakan kesadaran penduduk terhadap pentingnya masalah tersebut.

Sampai saat ini masih sangat banyak permasalahan dan kendala yang dihadapi dalam mengimplementasikan berbagai instrumen kebijakan sehingga tingkat efektivitasnya rendah. Dijelaskan sebelumnya, selain efektivitas peraturan yang rendah, faktor sosial dan ekonomi dari petani juga mempengaruhi laju konversi lahan pertanian.

Oleh karena itu, upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian memerlukan peninjauan kepada petani karena petani merupakan pelaku yang langsung terlibat dalam pengusahaan lahan pertanian dan mengingat bahwa alih fungsi lahan merupakan keputusan individu yang sangat mendasar, dan sangat sulit untuk mengontrol individu dalam pemanfaatan lahannya sendiri. Dalam perkembangannya, penting untuk mengarahkan pandangan petani, memperhitungkan pendapat petani, dan melibatkan petani sejak awal upaya pengendalian.

Secara teoritis, petani didefinisikan sebagai orang yang seluruh atau sebagian mata pencahariannya didapat dari sektor pertanian (Teken, 1984 dalam Setiawan, 2012). Landsberger, 1981 (dalam Setiawan, 2012) menyebut petani sebagai seseorang yang mengendalikan secara efektif sebidang tanah yang ia sendiri sudah lama terkait oleh ikatan-ikatan tradisi and perasaan.

Secara operasional, petani dibedakan dalam dua jenis berdasarkan tenaga kerja yang digunakannya (Currie, 1981):

1. *Capitalist*, yaitu mereka yang lebih mengandalkan tenaga kerja yang disewa dan buruh tani yang diupah. Pemilik secara leluasa dapat memilih dan menentukan input-input yang diperlukannya dalam upayanya memaksimalkan hasil maupun pendapatannya; dan
2. *Peasant*, petani yang lebih mengandalkan pada penggunaan tenaga keluarganya sendiri, dengan atau tanpa melibatkan tenaga kerja upahan luar keluarga yang bersifat suplemen. Untuk menambah pendapatannya, petani *peasant* tidak jarang berusaha memperoleh hasil tambahan sebagai buruh tani atau memanfaatkan waktu senggangnya ke dalam berbagai kegiatan *off-farm* seperti berdagang, tukang atau pengrajin sesuai dengan kemampuannya.

Terdapat empat jenis petani berdasarkan status kepemilikannya dan pengusahaan lahannya berdasarkan Sayogyo (1993) dalam Setiawan (2012):

1. Petani pemilik penggarap, yaitu petani yang memiliki lahan sekaligus mengerjakan usahatani di lahan tersebut;
2. Petani penyewa, yakni petani yang melakukan usahatani pada lahan milik orang lain yang disewanya untuk waktu tertentu;
3. Petani penggadai, yakni petani yang mengusahakan usahatani pada lahan milik orang lain yang digadainya pada waktu tertentu; dan
4. Petani penggarap, yakni petani yang menggarap lahan milik orang lain dengan sistem bagi hasil dan bagi resiko.

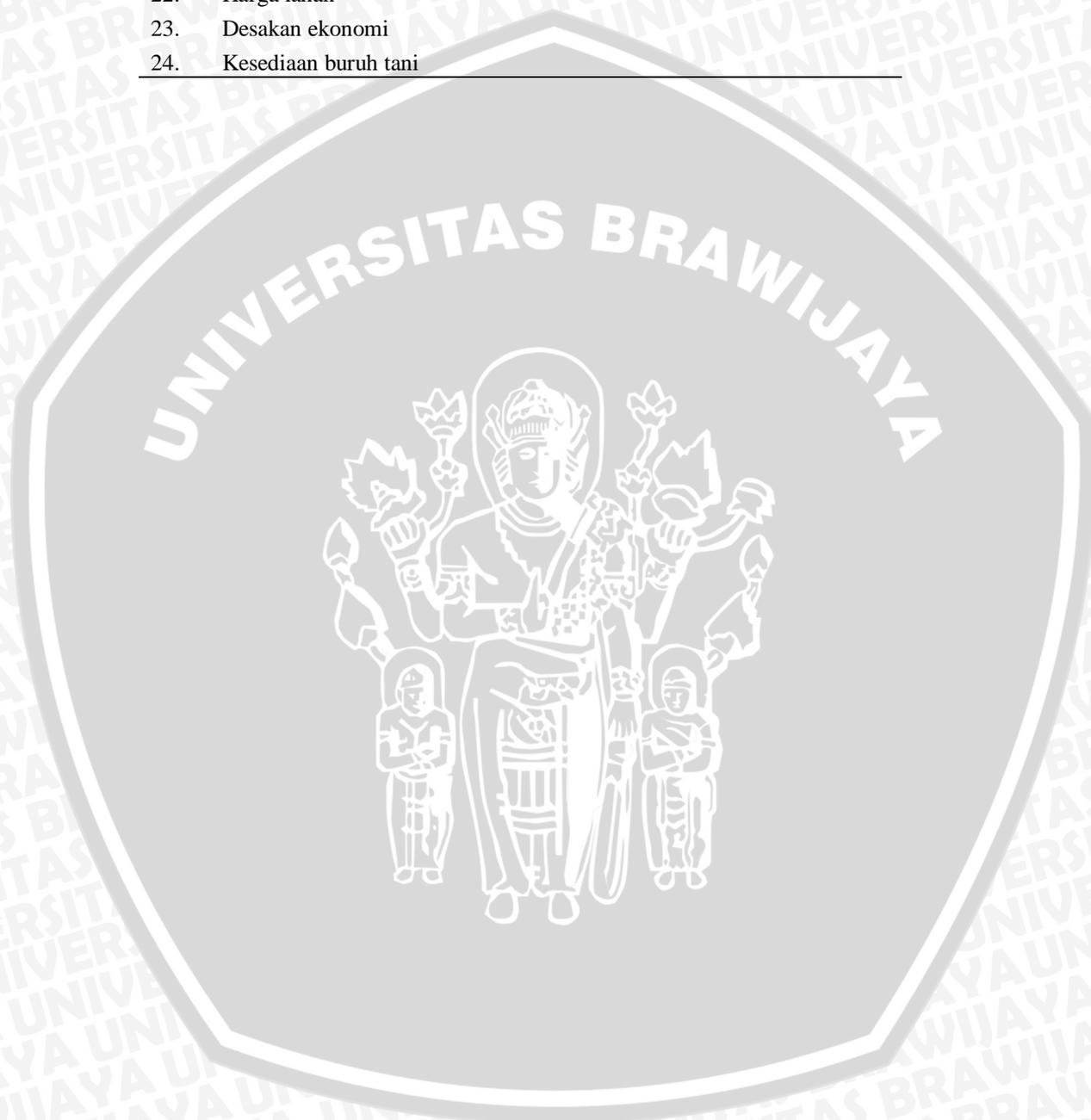
Dalam kerangka formal (UU Penyuluhan Pertanian Perikanan dan Kehutanan No. 16 Th 2006), istilah petani diperkenalkan secara lebih general dan dipandang akomodatif, yakni pelaku utama pertanian yang ditujukan untuk membedakannya dengan pelaku usaha (yang bergerak di hulu dan di hilir, termasuk investor agribisnis) dan pelaku kebijakan.

Jangan hanya menanyakan “kenapa petani menjual lahan?” karena sama dengan menanyakan “kenapa petani miskin?” sehingga yang juga perlu ditanyakan adalah “bagaimana agar petani tidak melepaskan lahan pertaniannya?” Berikut adalah variabel-variabel yang menurut beberapa sumber berpengaruh bagi petani dalam mempertahankan sistem pertanian (guna lahan pertanian dan sistem kegiatannya).

Tabel 1.2 Variabel yang Mempengaruhi Petani dalam Mempertahankan Sistem Pertanian

No.	Variabel	Sumber
1.	Lahan sebagai sumber pangan	Setiawan, 2012
2.	Lahan sebagai sumber pendapatan	
3.	Lahan sebagai jaminan usaha	
4.	Kepemilikan lahan	
5.	Kepemilikan lahan sebagai status sosial	
6.	Bantuan modal	Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian serta
7.	Subsidi usahatani	
8.	Bantuan sarana-prasarana usahatani	Direktorat Pangan dan Pertanian Kantor
9.	Bantuan teknologi usahatani	Menteri Negara Perencanaan
10.	Pengadaan asuransi usahatani	Pembangunan Nasional/Bappenas
11.	Pajak lahan	
12.	Kompensasi menjual lahan	Adrianto, 2010
13.	Terdapat pilihan pekerjaan lain	
14.	Citra usahatani	
15.	Modal sosial (rasa sayang) terhadap lahan	
16.	Rekayasa pembeli	Setiawan, 2012

No.	Variabel	Sumber
17.	Biaya usahatani	
18.	Keuntungan usahatani	
19.	Resiko gagal panen	
20.	Luas kepemilikan lahan	
21.	Jaminan kesejahteraan dari usahatani	
22.	Harga lahan	
23.	Desakan ekonomi	
24.	Kesediaan buruh tani	



2.1	<i>Urban Sprawl</i>	10
2.1.1	Wilayah Pinggiran	10
2.1.2	Alih Fungsi Lahan	13
2.2	Alih Fungsi Lahan Pertanian	14
2.2.1	Penyebab Alih Fungsi Lahan Pertanian	15
2.2.2	Dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian	21
2.3	Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian	22
Tabel 1.1 Peraturan Terkait dengan Konversi Lahan Pertanian		17
Tabel 1.2 Variabel yang Mempengaruhi Petani dalam Mempertahankan Sistem Pertanian		24

