

DAMPAK ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN TERHADAP KETAHANAN PANGAN

Oleh

I Ketut Suratha

Jurusan Pendidikan Geografi Fakultas Ilmu Sosial
Universitas Pendidikan Ganesha Singaraja-Bali

Abstrak

Negara Indonesia merupakan Negara yang memiliki jumlah penduduk sangat besar. Jumlah penduduk di Indonesia setiap tahunnya mengalami peningkatan. Kepadatannya dapat dilihat pada tahun 2000 adalah 108 jiwa per km persegi. Jumlah ini meningkat menjadi 116 orang per kilometer persegi pada tahun 2005. Sejak manusia pertama kali menempati bumi, lahan sudah menjadi salah satu unsur utama dalam menunjang kelangsungan kehidupan atau lahan difungsikan sebagai tempat manusia beraktivitas. Aktifitas yang pertama kali dilakukan adalah pemanfaatan lahan untuk bercocok tanam (pertanian). Seiring pertumbuhan penduduk dan perkembangan peradaban manusia, penguasaan dan penggunaan lahan mulai terusik. Keterusikan ini akhirnya menumbuhkan kompleksitas permasalahan akibat penambahan penduduk, penemuan dan pemanfaatan teknologi, serta dinamika pembangunan. Lahan yang semula berfungsi sebagai media bercocok tanam (pertanian) berangsur-angsur berubah menjadi multifungsi pemanfaatan, serta berdampak terhadap ketahanan pangan di Indonesia.

Kata-kata kunci: Alih fungsi lahan pertanian, ketahanan pangan.

1. PENDAHULUAN

Negara Indonesia merupakan negara yang memiliki jumlah penduduk sangat besar. Jumlah penduduk tersebut semakin bertambah setiap tahunnya. Sebagai gambaran, dapat kita lihat dari tingkat kepadatan penduduk Indonesia pada tahun 2000 adalah 108 jiwa per kilometer persegi, jumlah ini meningkat jadi 116 orang per kilometer persegi pada tahun 2005 (BPS 2005). Utomo et al. (1992) dalam Lestari (2010) mengemukakan bahwa alih fungsi atau alih fungsi lahan dapat didefinisikan sebagai perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang membawa dampak negatif (masalah) terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri.

Sejak manusia pertama kali menempati bumi, lahan sudah menjadi salah satu unsur utama dalam menunjang kelangsungan kehidupan. Konkritnya, lahan difungsikan sebagai tempat manusia beraktivitas untuk mempertahankan eksistensi. Aktivitas yang pertama kali dilakukan adalah pemanfaatan lahan untuk bercocok tanam (pertanian). Seiring pertumbuhan populasi dan perkembangan peradaban manusia, penguasaan dan penggunaan lahan mulai terusik. Keterusikan ini akhirnya menimbulkan kompleksitas permasalahan akibat pertambahan jumlah penduduk, penemuan dan pemanfaatan teknologi, serta dinamika pembangunan. Lahan yang semula berfungsi sebagai media bercocok tanam (pertanian), berangsur-angsur berubah menjadi multifungsi pemanfaatan.

Banyak sekali faktor yang menyebabkan adanya alih fungsi lahan pertanian, salah satunya seperti yang diungkapkan oleh Kustiawan (1997) dalam Massardy (2009) yaitu alih fungsi lahan sawah banyak terjadi di Pulau Jawa yaitu di wilayah Pantura. Lahan pertanian yang subur tersebut kemudian dialih fungsi menjadi perumahan, industri, dan prasarana yang luasnya jauh lebih besar dibandingkan dengan luas sawah baru. Hal ini yang menyebabkan luas sawah mengalami penyusutan yang cukup besar. Pertumbuhan penduduk yang begitu cepat, serta intensitas pembangunan yang berkembang dalam berbagai bidang tentu saja akan menyebabkan ikut meningkatnya permintaan akan lahan. Permintaan akan lahan pertanian terus bertambah, sedangkan kita tahu bahwa lahan pertanian yang tersedia jumlahnya sangat terbatas. Hal inilah yang kemudian mendorong terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian atau industri. Kebijakan pemerintah menyangkut pertanian ternyata sebagian besarnya tidak berpihak pada sektor pertanian itu sendiri. Hal ini terlihat dengan semakin banyaknya alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian. Lahan pertanian menjadi korban untuk memenuhi kebutuhan lahan penduduk Indonesia yang tidak bertanggung jawab. Alih fungsi lahan merupakan konsekuensi dari akibat meningkatnya aktivitas dan jumlah penduduk serta pembangunan yang lainnya. Alih fungsi lahan pada hakekatnya merupakan hal yang wajar terjadi pada era modern seperti sekarang ini, namun alih fungsi lahan pada kenyataannya membawa banyak masalah karena terjadi di atas lahan pertanian yang masih produktif.

Lahan pertanian dapat memberikan banyak manfaat seperti dari segi ekonomi, sosial, dan lingkungan. Namun, akibat alih fungsi lahan tersebut sehingga menjadikan semakin sempitnya lahan pertanian akan mempengaruhi segi ekonomi, sosial, dan lingkungan tersebut. Dan jika alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian ini terus dilakukan dan tak terkendali, maka hal ini tidak hanya menjadi masalah bagi petani di pedesaan, tetapi hal ini bisa menjadi masalah nasional bangsa Indonesia. Alih fungsi lahan pertanian tidak menguntungkan bagi pertumbuhan sektor pertanian karena dapat menurunkan kapasitas produksi dan daya serap tenaga kerja yang selanjutnya berdampak pada penurunan produksi pangan, dan pendapatan per kapita keluarga tani. Alih fungsi lahan pertanian juga mempercepat proses marjinalisasi usaha tani sehingga menggerogoti daya saing produk pertanian domestik. Alih fungsi lahan pertanian merupakan isu strategis dalam rangka pemantapan ketahanan pangan nasional, peningkatan kesejahteraan petani dan pengentasan kemiskinan, serta pembangunan ekonomi berbasis pertanian.

Berbagai peraturan yang berkaitan dengan pemanfaatan lahan sebenarnya telah diterbitkan pemerintah untuk mengendalikan alih fungsi lahan pertanian namun pengalaman menunjukkan bahwa peraturan-peraturan tersebut kurang efektif. Pada masa pemerintahan otonomi daerah, peraturan-peraturan yang umumnya diterbitkan oleh pemerintah pusat dan pemerintah propinsi, semakin kurang efektif karena pemerintah kabupaten/kotamadya memiliki kemandirian yang luas dalam merumuskan kebijakan pembangunannya (Simatupang, 2001).

2. PEMBAHASAN

1. Faktor Penyebab Alih Fungsi Lahan

Ditinjau menurut prosesnya, alih fungsi lahan sawah dapat pula terjadi: (a) secara gradual, (b) seketika (*instant*). Alih fungsi secara gradual lazimnya disebabkan fungsi sawah tidak optimal. Umumnya hal seperti ini terjadi akibat degradasi mutu irigasi atau usaha tani padi di lokasi tersebut tidak dapat berkembang karena kurang menguntungkan. Alih fungsi secara *instant* pada umumnya berlangsung di wilayah sekitar urban, yakni

berubah menjadi lokasi pemukiman atau kawasan industri Sumaryanto *et al* (1995).

Proses terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan non pertanian disebabkan oleh beberapa faktor. Kustiwan (1997) dalam Supriyadi (2004) menyatakan bahwa setidaknya ada tiga faktor penting yang menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan sawah yaitu:

a. Faktor Eksternal

Merupakan faktor yang disebabkan oleh adanya dinamika pertumbuhan perkotaan, demografi maupun ekonomi.

b. Faktor Internal

Faktor ini lebih melihat sisi yang disebabkan oleh kondisi sosial-ekonomi rumah tangga pertanian pengguna lahan.

c. Faktor Kebijakan

Yaitu aspek regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat maupun daerah yang berkaitan dengan perubahan fungsi lahan pertanian. Kelemahan pada aspek regulasi atau peraturan itu sendiri terutama terkait dengan masalah kekuatan hukum, sanksi pelanggaran, dan akurasi objek lahan yang dilarang dialih fungsi.

Pasandaran (2006) menjelaskan paling tidak ada tiga faktor, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama yang merupakan determinan alih fungsi lahan sawah, yaitu:

1. Kelangkaan sumberdaya lahan dan air
2. Dinamika pembangunan
3. Peningkatan jumlah penduduk

Pakpahan, *et.al* (1993) dalam Munir (2008) membagi faktor yang mempengaruhi alih fungsi dalam kaitannya dengan petani, yakni faktor tidak langsung dan faktor langsung. Faktor tidak langsung antara lain perubahan struktur ekonomi, pertumbuhan penduduk, arus urbanisasi dan konsistensi implementasi rencana tata ruang. Sedangkan faktor langsung dipengaruhi oleh pertumbuhan pembangunan sarana transportasi,

pertumbuhan kebutuhan lahan untuk industri, pertumbuhan sarana pemukiman dan sebaran lahan sawah.

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi alih fungsi lahan sawah di tingkat petani, sebagaimana dikemukakan oleh Rusastra (1994) *dalam* Munir (2008) adalah sebagai pilihan alokasi sumber daya melalui transaksi yang dipengaruhi oleh kondisi sosial ekonomi petani seperti tingkat pendidikan, pendapatan dan kemampuan ekonomi secara keseluruhan serta pajak tanah, harga tanah dan lokasi tanah. Sehingga diperlukan kontrol agar sesuai dengan Rencana Tata Ruang.

2. Dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian Terhadap Ketahanan Pangan

Sektor pertanian merupakan salah satu sektor yang selama ini masih diandalkan oleh Negara Indonesia karena sektor pertanian mampu memberikan pemulihan dalam mengatasi krisis yang terjadi di Indonesia. Keadaan inilah yang menampakkan bahwa sektor pertanian sebagai salah satu sektor yang andal dan mempunyai potensi besar untuk berperan sebagai pemicu pemulihan ekonomi nasional melalui salah satunya adalah ketahanan pangan nasional. Dengan demikian diharapkan kebijakan untuk sektor pertanian lebih diutamakan. Namun setiap tahun untuk luas lahan pertanian selalu mengalami alih fungsi lahan dari lahan sawah ke lahan non sawah. Alih fungsi lahan pertanian pada umumnya berdampak sangat besar pada bidang sosial dan ekonomi. Hal tersebut dapat terlihat salah satunya dari berubahnya fungsi lahan. Menurut Somaji (1994), alih fungsi lahan juga berdampak pada menurunnya porsi dan pendapatan sektor pertanian petani pelaku alih fungsi dan menaikkan pendapatan dari sektor non-pertanian. Alih fungsi lahan pertanian ini akan berdampak pada ketahanan pangan. Seperti yang kita ketahui, sebagian besar masyarakat Indonesia sangat bergantung pada alam, apabila alih fungsi lahan ini tetap berlanjut, akan mempengaruhi ketahanan pangan.

Bagi Indonesia, masalah ketahanan pangan sangatlah krusial. Pangan merupakan basic human need yang tidak ada substitusinya. Indonesia memandang kebijakan pertanian baik di tingkat nasional, regional dan global perlu ditata ulang. Persoalan ketahanan pangan dan pembangunan pertanian harus kembali menjadi fokus dari arus utama pembangunan nasional dan global. Saat ini kondisi lahan pertanian, termasuk persawahan, sangat mengkhawatirkan karena terus dialih fungsi atau beralih fungsi menjadi nonpertanian, seperti permukiman, perdagangan, industri, dan jalan.

Berkurangnya lahan sudah pasti akan berpengaruh pada aktivitas sektor pertanian dan berkorelasi positif pada defisit kebutuhan tenaga kerja. Yang dapat melahirkan lebih banyak lagi pengangguran karena lahan pertanian semakin sempit yang memaksa pelaku sektor ini meninggalkan pertanian. Alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian saat ini telah berlangsung dan sulit untuk dihindari akibat pesatnya laju laju pembangunan. Alih fungsi lahan sudah sejak lama menjadi masalah, areal sawah yang berubah fungsi setiap tahun akan mempengaruhi jumlah produksi padi.

Permasalahan yang ditimbulkan oleh akibat pergeseran atau mutasi lahan sawah ke non sawah perlu dilihat bukan saja berdasarkan dampaknya kepada produksi padi saja, tetapi perlu dilihat dalam perspektif yang lebih luas. Dampak yang lebih luas tersebut termasuk pengaruhnya terhadap kesetabilan politik yang diakibatkan oleh kerawanan pangan, perubahan sosial yang merugikan, menurunnya kualitas lingkungan hidup terutama yang menyangkut sumbangan fungsi lahan sawah kepada konservasi tanah dan air untuk menjamin kehidupan masyarakat dimasa depan.

Dampak dari kehilangan lahan pertanian produktif adalah kehilangan hasil pertanian secara permanen, sehingga apabila kondisi ini tidak terkendali maka dipastikan kelangsungan dan peningkatan produksi akan terus berkurang dan pada akhirnya akan mengancam kepada tidak stabilnya ketahanan pangan. Inilah penyebab mengapa Indonesia yang

sejak dulu dikenal sebagai negara agraris, namun kemajuan sektor pertaniannya masih jauh dari harapan. Sektor pertanian Indonesia masih tertinggal dengan nagara-negara lain.

3. Cara Penanganan Alih Fungsi Lahan Pertanian.

Pembahasan dan penanganan masalah alih fungsi lahan pertanian yang dapat mengurangi jumlah lahan pertanian, terutama lahan sawah, telah berlangsung sejak dasawarsa 90-an.

Akan tetapi sampai saat ini pengendalian alih fungsi lahan pertanian belum berhasil diwujudkan. Selama ini berbagai kebijaksanaan yang berkaitan dengan masalah pengendalian alih fungsi lahan sawah sudah banyak dibuat. Setidaknya ada 10 peraturan/perundangan yang berkenaan dengan masalah ini salah satunya adalah **SE/KBAPPENAS 5334/MK/9/1994 Pelarangan Alih fungsi Lahan Sawah Irigasi Teknis Untuk Non Pertanian**. Namun peraturan-peraturan tersebut terkesan tumpul karena:

- a. Adanya kelemahan pada peraturan itu sendiri terutama yang terkait dengan masalah kekuatan hukum, sanksi pelanggaran, dan akurasi objek lahan yang dilarang dialih fungsi serta penegakan hukum lemah.
- b. Pelaksanaan pemerintahan otonomi menyebabkan peraturan-peraturan yang diterbitkan secara sentralistis kurang memiliki kekuatan hukum.
- c. Peraturan-peraturan tersebut terkesan bertentangan dengan fenomena alih fungsi lahan yang tidak mungkin dihindari selama pertumbuhan ekonomi masih merupakan tujuan pembangunan. Selain itu upaya tersebut belum mampu menekan laju alih fungsi lahan sawah yang masih cukup besar bahkan semakin merambah ke lahan sawah irigasi teknis yang sangat potensial. Revitalisasi kebijakan alih fungsi lahan dalam rangka meningkatkan efektifitas kebijakan tersebut harus dilakukan. berikut kebijakan perubahan yang diperlukan dalam rangka

meningkatkan efektifitas kebijakan alih fungsi lahan sawah secara tepat dan berimbang.

Dengan begitu banyak permasalahan yang diakibatkan oleh alih fungsi lahan pertanian, untuk itu ada beberapa strategi penanganan atau pengendalian tanah secara menyeluruh. Seperti yang dikemukakan oleh Sunito et al (2005) strategi yang dapat ditempuh salah satunya adalah memperkecil peluang terjadinya alih fungsi lahan pertanian. Upaya yang dapat dilakukan untuk memperkecil terjadinya alih fungsi lahan adalah dari sisi penawaran dan sisi permintaan.

Sunito et al (2005) juga menjelaskan bahwa dari sisi penawaran dapat berupa insentif kepada pemilik lahan. Sedangkan dari sisi permintaan dapat dilihat melalui :

1. Mengembangkan pajak tanah yang progresif;
2. Meningkatkan efisiensi kebutuhan lahan non-pertanian sehingga tidak ada tanah yang sia-sia;
3. Mengembangkan prinsip hemat lahan untuk kawasan industri, perumahan dan perdagangan.

Strategi untuk mengendalikan kegiatan alih fungsi lahan pertanian yang berikutnya adalah dengan membatasi alih fungsi tanah sawah yang memiliki produktivitas tinggi dan menyerap tenaga kerja pertanian dalam upaya mengurangi pengangguran. Kemudian mengarahkan kegiatan alih fungsi tanah pertanian untuk pembangunan kawasan industri, perdagangan dan perumahan pada kawasan yang kurang produktif. Selanjutnya dengan membatasi luas tanah yang dapat dialih fungsi di setiap kabupaten/kota yang mengacu pada kemampuan pengadaan pangan mandiri. Serta dengan menetapkan Kawasan Pangan Abadi yang tidak boleh di alih fungsi, dengan pemberian insentif bagi pemilik tanah (Sunito et al. 2005).

Selain strategi-strategi yang telah dikemukakan oleh Sunito et al. (2005) di atas, penulis juga dapat memberikan beberapa saran atau penanganan untuk mengatasi adanya alih fungsi lahan pertanian yang semakin meluas. Strategi yang utama yaitu mengenai kebijakan pemerintah yang ingin mengganti lahan pertanian menjadi lahan industri itu harus di ubah, selain itu juga alih fungsi lahan sebaiknya dilakukan pada lahan yang memang sudah tidak produktif. Alternatif terakhir yang bisa diharapkan adalah walaupun tetap dilakukan alih fungsi lahan, namun harus benar-benar memperhatikan kelestarian lingkungan yang ada di pedesaan.

3. PENUTUP

Proses terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan non pertanian disebabkan oleh beberapa faktor. Kustiwan (1997) dalam Supriyadi (2004) menyatakan bahwa setidaknya ada tiga faktor penting yang menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan sawah yaitu:

- a. Faktor Eksternal
- b. Faktor Internal
- c. Faktor Kebijakan

alih fungsi lahan juga berdampak pada menurunnya porsi dan pendapatan sektor pertanian petani pelaku alih fungsi dan menaikkan pendapatan dari sektor non-pertanian. Alih fungsi lahan pertanian ini akan berdampak pada ketahanan pangan. Seperti yang kita ketahui, sebagian besar masyarakat Indonesia sangat bergantung pada alam, apabila alih fungsi lahan ini tetap berlanjut, akan mempengaruhi ketahanan pangan.

Strategi untuk mengendalikan kegiatan alih fungsi lahan pertanian yang berikutnya adalah dengan membatasi alih fungsi tanah sawah yang memiliki produktivitas tinggi dan menyerap tenaga kerja pertanian dalam upaya mengurangi pengangguran. Kemudian mengarahkan kegiatan alih fungsi tanah pertanian untuk pembangunan kawasan industri, perdagangan dan perumahan pada kawasan yang kurang produktif. Selanjutnya dengan membatasi luas tanah

yang dapat dialih fungsi di setiap kabupaten/kota yang mengacu pada kemampuan pengadaan pangan mandiri. Serta dengan menetapkan Kawasan Pangan Abadi yang tidak boleh di alih fungsi, dengan pemberian insentif bagi pemilik tanah (Sunito et al. 2005).

DAFTAR PUSTAKA

- Afandi, Muhammad Nur. 2009. Pengaruh Alih Fungsi Lahan Pertanian Terhadap Ketahanan Pangan. <http://digilib.itb.ac.id/gdl.php?mod=browse&op=read&id=jbptitbpp-gdl-muhamadnur-33272> . (Diunduh tanggal 11 September 2014).
- Aristyani, Rufina. 2013. Ketahanan Pangan di Indonesia. <http://rufinaaristyani.blogspot.com/2013/06/makalah-ketahanan-pangan-di-indonesia.html> . (Diunduh tanggal 11 September 2014).
- Budarka, Nyoman. 2012. Faktor Penyebab Alih fungsi Lahan Sawah. <http://budgeo90.blogspot.com/2012/07/faktor-penyebab-alih-fungsi-lahan-sawah.html> . (Diunduh tanggal 11 September 2014).
- Desy, Dewa Ayu. 2013. Alih Fungsi Lahan Pertanian. <http://desymoody.blogspot.com/2013/07/alih-fungsi-lahan-pertanian.html>. (Diunduh tanggal 11 September 2014).
- Syarbani, Chaldier. 2012. Alih fungsi Lahan Mengancam Ketahanan Pangan. <http://chaidier-syarbani.blogspot.com/> (Diunduh tanggal 11 September 2014).
- Trinuryanti. 2011. Dampak Alih fungsi Lahan Pertanian Bagi Kesejahteraan Petani di Pedesaan. <http://trinuryanti.wordpress.com/2011/05/16/dampak-alih-fungsi-lahan-pertanian-bagi-kesejahteraan-petani-di-pedesaan>. (Diunduh tanggal 11 September 2014).