

**PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN SUBUR
DALAM KERANGKA KETAHANAN PANGAN
DI KABUPATEN BARITO KUALA PROVINSI KALIMANTAN SELATAN**

Abdul Halim Barakatullah, Syahrida, dan Ifrani

Dosen FH Universitas Lambung Mangkurat

Email : dr.halim_barakatullah@yahoo.com,

syahrida89@gmail.com, ifrani99@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini meneliti tentang Perlindungan Lahan Pertanian Subur dalam Kerangka Ketahanan Pangan di Kabupaten Barito Kuala Provinsi Kalimantan Selatan. Solusi tersebut diharapkan akan dapat memberikan arah pada kebijakan untuk mempertahankan ketahanan pangan dan jaminan kepastian hukum yang berkeadilan dalam pengelolaan pertanian di Kabupaten Barito Kuala, dan pada umumnya di Provinsi Kalimantan Selatan. Tujuan penelitian ini adalah: Pertama, untuk mengetahui kebijakan pemerintah dalam mempertahankan dan memelihara lahan pertanian subur di Kabupaten Barito Kuala. Kedua, untuk mengetahui pengaruh pengurangan lahan pertanian subur terhadap ketahanan pangan di Kabupaten Barito Kuala.

Kata Kunci : Lahan Pertanian, Ketahanan Pangan,

PENDAHULUAN

Permasalahan besar yang dihadapi saat ini khususnya negara-negara sedang berkembang adalah persoalan kekurangan pangan dan kerusakan lingkungan hidup. Kekurangan pangan ini bukan hanya dipengaruhi oleh pertumbuhan populasi manusia yang tidak seimbang tetapi persoalan degradasi lahan dan hutan yang berdampak pada menurun dan terbatasnya produksi pangan.

Sektor pertanian sebagai salah satu sektor andalan penghasil devisa negara mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam menunjang pembangunan nasional

secara keseluruhan. Secara filosofis, lahan memang memiliki peran dan fungsi sentral bagi masyarakat Indonesia yang bercorak agraris. Ini karena di samping memiliki nilai ekonomis, lahan juga memiliki nilai sosial, bahkan religius. Akan tetapi, lahan pertanian di Indonesia menghadapi permasalahan yang sangat pelik dengan jumlah penduduk 205 juta kita memerlukan beras paling tidak 30 juta ton per tahun, jumlah yang luar biasa besarnya, namun bukan tidak mungkin dipenuhi sendiri. perkuatan basis penyediaan pangan dari dalam negeri sendiri merupakan agenda utama menegakkan kemandirian.¹

¹ Irawan, B. 2005. Konversi Lahan Sawah : Potensi Dampak, Pola Pemanfaatannya, dan Faktor

Terdapat beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya konversi lahan pertanian. Yang pertama adalah pertambahan jumlah penduduk yang semakin lama semakin pesat berkisar antara 1,3 sampai 1,5 % per tahun. Dengan lajunya pertumbuhan jumlah penduduk ini diperkirakan tahun 2035 penduduk Indonesia mencapai angka 440 juta jiwa.² Pertumbuhan penduduk ini tentu harus diimbangi dengan suplay bahan pangan yang memadai dan jauh lebih besar, yang berarti lahan pertanian juga harus lebih luas sedangkan luas lahan yang ada berjumlah tetap. Sebagai akibatnya terjadi persaingan yang sangat ketat dalam pemanfaatan lahan yang berakibat pada meningkatnya nilai lahan maka penggunaan lahan pertanian akan selalu dikalahkan oleh peruntukan lain seperti perumahan dan industri.³ Meskipun nilai intrinsik dari lahan pertanian, terutama sawah, jauh lebih tinggi dari nilai pasarnya, namun nilai-nilai tersebut belum tercipta

‘pasarannya’ sehingga pemilik lahan/petani belum memperoleh nilai finansialnya.⁴

Faktor lain yang mendorong alih fungsi lahan subur pertanian adalah adanya kebijakan yang kontradiktif terjadi karena di satu pihak pemerintah berupaya melarang terjadinya alih fungsi, tetapi di sisi lain kebijakan pertumbuhan industri/manufaktur dan sektor non pertanian lainnya justru mendorong terjadinya alih fungsi lahan-lahan pertanian. Peraturan yang selama ini ada merupakan kebijakan yang hanya bisa diterapkan pada badan hukum/perusahaan, sedangkan alih fungsi lahan subur pertanian yang dilakukan oleh individu belum tersentuh oleh peraturan tersebut.

Simatupang dan Irawan menyebutkan Kelemahan lain dalam peraturan perundangan yang ada yaitu : (i) Objek lahan pertanian yang dilindungi dari proses konversi ditetapkan berdasarkan kondisi fisik lahan, padahal kondisi fisik lahan relatif mudah direkayasa, sehingga konversi lahan dapat berlangsung tanpa melanggar peraturan yang berlaku; (ii) Peraturan yang ada cenderung bersifat himbuan dan tidak dilengkapi sanksi yang jelas, baik besarnya sanksi maupun

Determinan. Forum Penelitian Agro Ekonomi Volume 23, Nomor 1, Juni 2005. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor.

² Tunggul Iman Panudju, *Mempertahankan Tanah Agraris*, <http://buletin.penataanruang.net>.

³ Nasoetion, L. I. dan J. Winoto, *Masalah alih fungsi lahan pertanian dan dampaknya terhadap keberlanjutan swasembada pangan* dalam prosiding Lokakarya Persaingan dalam pemanfaatan Sumberdaya Lahan dan Air, Kerjasama Puslit Sosial Ekonomi Pertanian dan Ford Foundation, Bogor, 1996.

⁴ Pakpahan, A., H. Kartodihardjo, R. Wibowo, H. Nataatmadja, S. Sadjad, E. Haris dan H. Wijaya, *Membangun pertanian Indonesia: Bekerja, bermartabat dan sejahtera*, Himpunan alumni IPB Bogor. Cetakan II, 2005, hlm. 207.

penentuan pihak yang dikenai sanksi; (iii) Jika terjadi konversi lahan pertanian yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku sulit ditelusuri lembaga yang paling bertanggung jawab untuk menindak karena ijin konversi adalah keputusan kolektif berbagai instansi.⁵

Selain itu dua faktor strategis lain adalah *pertama*, yang sifatnya fundamental adalah petani sebagai pemilik lahan dan pemain dalam kelembagaan lokal belum banyak dilibatkan secara aktif dalam berbagai upaya pengendalian alih fungsi. *Kedua*, belum terbangunnya komitmen, perbaikan sistem koordinasi, serta pengembangan kompetensi lembaga-lembaga formal dalam menangani alih fungsi lahan pertanian. Beberapa kelemahan dan keterbatasan tersebut di atas telah menyebabkan instrumen kebijakan pengendalian alih fungsi lahan pertanian yang selama ini telah disusun tidak dapat menyentuh secara langsung simpul-simpul kritis yang terjadi di lapangan.

Masalah lainnya adalah kompetisi pemanfaatan ruang untuk berbagai sektor yang semakin ketat dan rencana alih fungsi lahan sawah yang sangat dasyat berdasarkan

⁵ Simatupang, P dan B. Irawan, *Pengendalian konversi lahan pertanian: Tinjauan ulang kebijakan lahan pertanian abadi*, Makalah Seminar Nasional Multifungsi dan Konversi Lahan Pertanian, Badan Litbang Deptan, Jakarta, 2002.

RTRW kabupaten/kota seluas 3,09 juta ha dari 7,8 juta ha lahan sawah menjadi permukiman, perindustrian, dan lain-lain. Konversi sawah menjadi lahan non pertanian dari tahun 1999 – 2002 mencapai 563.159 ha atau rata-rata 187.719,7 ha per tahun. Sebenarnya neraca pertambahan luas lahan sawah sempat naik antara tahun 1981 – 1999, yaitu seluas ±1,6 juta ha. Namun antara tahun 1999 – 2002 terjadi pengurangan luas lahan seluas 141.285 ha per tahun. Data dari Biro Pusat Statistik tahun 2004 menunjukkan bahwa besaran laju alih fungsi lahan pertanian dari lahan sawah ke non-sawah sebesar 187.720 ha per tahun, dengan rincian alih fungsi ke nonpertanian sebesar 110.164 ha per tahun dan alih fungsi ke pertanian lainnya sebesar 77.556 ha per tahun.⁶

Kenyataan itulah yang kemudian melahirkan permasalahan konversi lahan subur pertanian dan degradasi lahan yang kian massif. Sementara, keberlanjutan lahan subur yang ada tidak terjamin dan pencetakan lahan sawah baru pun relatif kecil. Padahal, ketersediaan lahan dalam usaha pertanian merupakan *conditio sine-quantum* (syarat mutlak) untuk mewujudkan peran sektor pertanian yang berkelanjutan (*sustainable agriculture*), terutama dalam

⁶ *Ibid.*

mewujudkan ketahanan pangan secara nasional. Hal ini tentu amat disayangkan mengingat potensi sektor pertanian Indonesia yang membanggakan. Di Kabupaten Barito Kuala misalnya, pertanian adalah sumber mata pencaharian masyarakat di sekitarnya. Kabupaten Barito Kuala juga merupakan salah satu daerah penghasil padi terbesar di Kalimantan Selatan. Meskipun angka panen tiap tahunnya tidak sama dengan hasil panen di lahan subur pertanian yang ada di pulau Jawa, akan tetapi bagi masyarakat Kalimantan Selatan khususnya Kabupaten Barito Kuala adalah menjadi daerah andalan penghasil padi terbesar.

Perubahan fungsi dari lahan pertanian yang produktif ini tentunya cepat atau lambat akan berpengaruh kepada hasil dari pertanian itu sendiri, baik dari aspek kuantitas dan kualitas. Hal ini yang perlu dicermati dengan perlunya melakukan kajian yang lebih lanjut mengenai dampak apa saja yang terjadi apabila terjadi perubahan fungsi lahan pertanian secara besar-besaran

Sejalan dengan hal tersebut tentu dalam mempertahankan lahan subur pertanian khususnya di Kabupaten Barito Kuala Kalimantan Selatan perlu mendapatkan perhatian lebih sehingga pada akhirnya penelitian ini akan mengarah kepada *out put* berupa saran dan masukan

bagi Pemerintah Daerah di Kabupaten Barito Kuala.

Dengan adanya kajian yang lebih intensif, diharapkan dapat membantu melahirkan suatu produk perundang-undangan khususnya peraturan daerah dalam mempertahankan lahan subur pertanian di Kabupaten Barito Kuala sebagaimana yang telah ditentukan di dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) yang mengharuskan daerah membuat aturan terkait dalam menetapkan lahan subur pertanian demi menunjang ketersediaan swasembada pangan. Bagaimana kebijakan pemerintah dalam mempertahankan dan memelihara lahan subur pertanian di Kabupaten Barito Kuala? Bagaimana pengaruh pengurangan lahan subur pertanian terhadap ketahanan pangan di Kabupaten Barito Kuala?

PEMBAHASAN

A. Tinjauan Umum Tentang Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah putusan atau peraturan yang dibuat oleh yang berwenang untuk mengatasi masalah publik, sehingga diharapkan tujuan organisasi dapat dicapai dengan baik. Ciri-ciri utama kebijakan publik adalah suatu peraturan atau

ketentuan yang diharapkan dapat mengatasi masalah publik. Cochran dan Malone mengemukakan : “*Public policy is the study of governments decision and actions designed to deal with matter of Public Concern*”.⁷

Menurut H. Hugh Heglo dalam Abidin⁸ kebijakan adalah suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Sedangkan Anderson dalam Islamy mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Sehingga dapat dikatakan kebijakan itu adalah prosedur memformulasikan sesuatu berdasarkan aturan tertentu yang kemudian digunakan sebagai alat untuk memecahkan permasalahan dan mencapai suatu tujuan. Dalam setiap kebijakan pasti membutuhkan orang-orang sebagai perencana atau pelaksana kebijakan maupun objek dari kebijakan itu sendiri. Sebagaimana penjelasan Irfan Islamy kebijakan adalah suatu program kegiatan yang dipilih oleh

seorang atau sekelompok orang dan dapat dilaksanakan serta berpengaruh terhadap sejumlah besar orang dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Kebijakan dapat pula diartikan sebagai bentuk ketetapan yang mengatur yang dikeluarkan oleh seseorang yang memiliki kekuasaan, jika ketetapan tersebut memiliki sasaran kehidupan orang banyak atau masyarakat luas maka kebijakan itu dikategorikan sebagai kebijakan publik.

Hogwood dan Peters menganggap ada sebuah proses linier pada sebuah kebijakan yaitu : *policy innovation – policy succession – policy maintenance – policy termination*. *Policy innovation* adalah saat di mana pemerintah berusaha memasukkan sebuah problem baru yang diambil dari hiruk pikuk kepentingan yang ada di masyarakat untuk kemudian dikonstruksi menjadi sebuah kebijakan yang relevan dengan konteks tersebut. *Policy succession*, setelah aspirasi itu ditangkap maka pemerintah akan mengganti kebijakan yang ada dengan kebijakan baru yang lebih baik. *Policy maintenance* adalah sebuah pengadaptasian atau penyesuaian kebijakan baru yang dibuat tersebut untuk *keep the policy on track*. *Policy termination* adalah saat dimana kebijakan yang ada tersebut dan

⁷ Charles L.Cochran and Eloise F. Malone.....
⁸

[ulul@unitomo.ac.idhttp://www.unitomo.ac.id/artikel/ululalbab/public_polecy_diakses](http://www.unitomo.ac.id/artikel/ululalbab/public_polecy_diakses) pada 6 Maret 2013.

dianggap sudah tidak sesuai lagi maka kebijakan tersebut dihentikan.⁹

Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai apa yang dilakukan oleh pemerintah, sebagaimana mengerjakannya, mengapa perlu dikerjakan dan perbedaan apa yang dibuat. Dye berpandangan lebih luas dalam merumuskan pengertian kebijakan, yaitu sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.¹⁰

Suatu kebijakan publik yang dibuat oleh penguasa pada dasarnya adalah untuk diimplementasikan. Bahkan Udoji dalam Abdul Wahab dengan tegas mengatakan *“the execution of policies is as important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented”* (pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan berupa impian atau rencana yang bagus, yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan). Oleh karenanya ditarik suatu kesimpulan bahwa implementasi merupakan unsur yang sangat penting sebagai kontinuitas dari

9

http://www.policy.hu/suharto/Naskah%20pdf/modal_sosial_dan_kebijakan_sosial.pdf.

¹⁰Budi Winarno, Teori dan Proses Kebijakan Publik, Media Pressindo, Yogyakarta, 2002, hlm. 23.

munculnya suatu kebijakan.¹¹ Ada empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan attitude, dan struktur birokrasi.¹²

B. Tujuan dan Manfaat Lahan Subur Pertanian

Lahan pertanian memiliki peran dan fungsi strategis bagi masyarakat Indonesia yang bercorak agraris karena terdapat sejumlah besar penduduk Indonesia yang menggantungkan hidup pada sektor pertanian. Dengan demikian, lahan tidak saja memiliki nilai ekonomis, tetapi juga sosial, bahkan memiliki nilai religius. Dalam rangka pembangunan pertanian yang berkelanjutan, lahan merupakan sumber daya pokok dalam usaha pertanian, terutama pada kondisi yang sebagian besar bidang usahanya masih bergantung pada pola pertanian berbasis lahan. Lahan merupakan sumber daya alam yang bersifat langka karena jumlahnya tidak bertambah, tetapi kebutuhan terhadap lahan selalu meningkat.

Pasal 33 Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan

¹¹Wahab,Solichin Abdul, *Analisis Kebijaksanaan: dari formulasi ke implementasi kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2008, hlm. 31.

¹²Subarsono,AG, *Analisis Kebijakan publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hlm. 35.

Pertanian Pangan Berkelanjutan dikatakan bahwa pemanfaatan lahan pertanian pangan berkelanjutan dilakukan dengan menjamin konservasi tanah dan air. Pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab terhadap pelaksanaan konservasi tanah dan air, yang meliputi :

- a. Perlindungan sumber daya lahan dan air;
- b. Pelestarian sumber daya lahan dan air;
- c. Pengelolaan kualitas lahan dan air; dan
- d. Pengendalian pencemaran;

Lahan pertanian mempunyai dampak yang sangat besar terhadap ekonomi, sosial dan lingkungan. Secara ekonomi, lahan pertanian memberikan manfaat yang sangat besar bagi negara, mulai dari proses produksi, memberikan kesempatan kerja, pendapatan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat terutama petani. Secara sosial, lahan pertanian terkait dengan eksistensi kelembagaan masyarakat petani dan aspek budaya lainnya. Dari sisi lingkungan, lahan pertanian pada umumnya merupakan aktivitas yang sejalan dengan prinsip-prinsip perlindungan terhadap lingkungan.

Berbagai klasifikasi manfaat lahan pertanian dapat disimak dalam

Munasinghe¹³, Callaghan¹⁴, Sogo Kenkyu¹⁵, ataupun Yoshida¹⁶. Dua kategori manfaat yaitu: *use values* dan *non use values*. *Use values* atau nilai penggunaan yang dapat pula disebut sebagai *personal use values*. Ini dihasilkan dari kegiatan eksploitasi atau kegiatan usahatani pada lahan pertanian. *Non-use values* yang bersifat sebagai *intrinsic values* atau manfaat bawaan, seperti terpeliharanya keragaman hayati atau pemanfaatan lahan pertanian sebagai wahana pendidikan lingkungan.

Oleh karena itu alih fungsi lahan pertanian merupakan ancaman terhadap pencapaian ketahanan dan kedaulatan pangan. Alih fungsi lahan mempunyai implikasi yang serius terhadap produksi pangan, lingkungan fisik, serta kesejahteraan masyarakat pertanian dan perdesaan yang kehidupannya bergantung pada lahannya. Alih fungsi lahan-lahan pertanian subur selama ini kurang diimbangi oleh upaya-

¹³ Munasinghe, M. "Environmental Economics and Valuation in development Decision Making". Environment Working Paper No. 51. World Bank, 1992.

¹⁴ Callaghan, J.R. Land Use, "The Interaction of Economics, Ecology and Hydrology", Chapman & Hall, London, 1992, hlm. 26.

¹⁵ Sogo Kenkyu, "An Economics Evaluation of External Economies from Agriculture by the Replacement Cost Method. National Research Institute of Agricultural Economics", MAFF, Japan, 1998.

¹⁶ Yoshida, K, "An Economic Evaluation of Multifunctional Roles of Agricultural and Rural areas in Japan". Ministry of Agricultural Forestry and Fisheries. Japan, 1994.

upaya terpadu mengembangkan lahan pertanian melalui pencetakan lahan pertanian baru yang potensial. Di sisi lain, alih fungsi lahan pertanian pangan menyebabkan makin sempitnya luas lahan yang diusahakan dan sering berdampak pada menurunnya tingkat kesejahteraan petani. Oleh karena itu, pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan melalui perlindungan lahan pertanian pangan merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan petani dan masyarakat pada umumnya.

Kabupaten Barito Kuala adalah salah satu kabupaten di Kalimantan Selatan yang memiliki lahan basah, dengan bentuk morfologi dataran rendah dengan ketinggian 0,2 m sampai dengan 3 meter dari permukaan laut. Karena merupakan dataran rendah, maka hampir sebagian besar permukaan Kab. Barito Kuala adalah lahan basah dengan berbagai usaha dayaguna yang dilakukan di atasnya, yang diantaranya adalah pertanian, perkebunan dan perikanan.

Pertumbuhan Perkebunan Kelapa Sawit, industri dan perumahan di Kabupaten Barito Kuala mengalami peningkatan yang cukup pesat. Hal ini menjadi pertanyaan yang harus diteliti lebih lanjut karena

keberadaan Kab. Barito Kuala sebagai kawasan sentra produksi padi, jeruk, dan rambutan.

Pengalihan lahan pertanian menjadi non pertanian adalah merupakan konsekuensi dari pertumbuhan penduduk yang terus bertambah dan perkembangan pembangunan yang terus ditingkatkan berdampak pada perubahan penggunaan tanah.

Perubahan spesifik dari penggunaan untuk pertanian ke pemanfaatan bagi non-pertanian yang kemudian dikenal dengan istilah alih fungsi (konversi) lahan, kian waktu kian meningkat. Fenomena ini tentunya dapat mendatangkan permasalahan yang serius di kemudian hari, jika tidak diantisipasi secara serius dari sekarang. Implikasinya, alih fungsi lahan pertanian yang tidak terkendali dapat mengancam kapasitas penyediaan pangan, dan bahkan dalam jangka panjang dapat menimbulkan kerugian sosial.

Pengendalian lahan pertanian merupakan salah satu kebijakan nasional yang strategis untuk tetap memelihara industri pertanian primer dalam kapasitas penyediaan pangan, dalam kaitannya untuk mencegah kerugian sosial ekonomi dalam jangka panjang mengingat sifat multi fungsi lahan pertanian.

Konflik penggunaan dan pemanfaatan lahan bersifat dilematis mengingat peluang perluasan areal pertanian sudah sangat terbatas, sementara tuntutan terhadap kebutuhan lahan untuk perkembangan sektor industri, jasa, dan properti semakin meningkat.

Dengan demikian perubahan penggunaan lahan sejalan dengan pertumbuhan ekonomi regional tidak mungkin dapat dihindarkan. Bila keadaan dilematis ini tidak segera diatasi dengan pengembangan kebijakan pertanahan maka kelangsungan sistem pertanian sulit dipertahankan, mengingat selama tiga dekade terakhir belum ada sesuatu terobosan teknologi dan kelembagaan yang mampu mengkompensasi penurunan produksi pertanian akibat berkurangnya tanah-tanah pertanian (khususnya sawah beririgasi teknis) yang dirubah kepenggunaan lain.

Adanya konversi lahan di satu sisi dan diperlukannya pembangunan jaringan irigasi baru di sisi lain, menunjukkan suatu kontradiksi yang perlu mendapat perhatian yang seksama. Walaupun konversi lahan dilakukan untuk kegiatan pembangunan yang memiliki nilai ekonomis tinggi namun dari segi investasi, hal tersebut berarti pembaziran, karena membuang aset yang sudah dimiliki. Sementara itu, untuk

pembangunan jaringan irigasi baru sudah barang tentu diperlukan waktu dan dukungan dana yang tidak sedikit. Untuk membangun sawah beririgasi teknis dibutuhkan dana yang sangat besar, sedangkan hasil produksi dari sawah baru biasanya jauh lebih rendah bila dibandingkan dengan produktivitas sawah yang sudah jadi.

Dalam pemanfaatan lahan pertanian selalu dikalahkan oleh peruntukan lain seperti industri dan perumahan, yang mana laju alih fungsi lahan pertanian tersebut dari tahun ke tahun diperkirakan mencapai ratusan ribu hektar pertahun. Alih fungsi lahan pertanian mengakibatkan dampak langsung dan tidak langsung yang sangat besar.

Lahan sawah yang sudah berubah fungsi tidak akan dapat menjadi sawah kembali sehingga berdampak negatif pada produksi pangan, fisik lingkungan dan budaya masyarakat yang hidup di atas maupun sekitar lahan yang mengalami alih fungsi.

Alih fungsi lahan pertanian subur yang umumnya terjadi dan sekitar daerah perkotaan khususnya belum mampu diimbangi oleh upaya sistimatis untuk dapat memanfaatkan lahan-lahan yang relatif kurang subur dan marginal.

Pengendalian alih fungsi lahan pertanian, dan upaya perlindungan lahan pertanian produktif serta perlindungan terhadap petani merupakan salah satu bentuk kebijakan yang strategis guna mewujudkan sistem pertanian yang berkelanjutan serta ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan.

Dengan lengkapnya landasan yuridis formal tersebut sebetulnya sudah tidak ada alasan lagi Pemerintah Daerah ataupun masyarakat petani untuk mengalih fungsikan lahan pertanian khususnya beririgasi teknis. Oleh karena itu Pemerintah sangat berkepentingan untuk memberlakukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, untuk menjadikan pertanian sebagai bagian ketahanan nasional.¹⁷

Ketahanan pangan dan masalah alih fungsi lahan pertanian subur justru mendapat perhatian luar biasa. Kita tahu, sudah banyak perangkat hukum, mulai dari Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 53 Tahun 1989, Keppres No 33/1990, hingga Surat Edaran (SE) Menteri Negara Agraria No 410-2261 1994, yang mengatur alih

fungsi lahan pertanian subur, terutama lahan sawah ke lahan industri. Bahkan, Departemen Pertanian mengusulkan perlunya sawah abadi sebagai pemasok pangan nasional jangka panjang. Ada tiga pertanyaan esensial, mengapa alih fungsi lahan pertanian subur mendapat perhatian besar. Pertama, faktor apa yang menyebabkan laju alih fungsi lahan pertanian subur demikian tinggi? Kedua, bagaimana pengaruh alih fungsi lahan terhadap kekeringan dan ketahanan pangan nasional? Ketiga, implikasi kebijakan apa yang harus diambil pemerintah bersama masyarakat agar masalah kekeringan dan ketahanan pangan dapat dipecahkan? Betonisasi dan aspalisasi Alih fungsi lahan pertanian yang terjadi saat ini lebih tepat disebut betonisasi atau aspalisasi. Terminologi betonisasi dan aspalisasi ini diintroduksi guna mempersempit dan mempertegas pengertian alih fungsi lahan yang bermakna amat luas, mulai dari alih fungsi lahan hutan ke lahan perkebunan sampai lahan sawah yang meloloskan air (*permeable*) menjadi permukiman dan industri yang cenderung tidak meloloskan air (*impermeable*).¹⁸

¹⁷http://birohukum.jogjaprovo.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=459:alih-fungsi-tanah-pertanian&catid=104:nasional&Itemid=529, diakses tanggal 6 Mei 2015.

¹⁸Gatot Irianto, PhD. 2015. *Ahli Peneliti Muda/ Kepala Balai Penelitian Agroklimat dan Hidrologi*,

Tingginya laju alih fungsi lahan sawah menjadi lahan industri dan perumahan, selain karena nilai tukar produk pertanian yang terus merosot, juga karena input dan risiko usaha tani cenderung meningkat dan *unpredictable*. Hal ini hasil yang diperoleh dari petani yang mengeluhkan harga pupuk dan kebutuhan sehari-hari (pangan dan sandang) yang terus meningkat. Selain itu, harga susu cenderung menurun akibat permainan oknum tengkulak. Karena itu, para petani bertanya, apakah rendahnya komitmen pemerintah untuk melindungi petani harus diimbangi petani dengan mempertahankan lahan usaha tani dan tidak menjualnya untuk kepentingan pabrik.

Pemicu laju alih fungsi lahan pertanian subur lainnya, antara lain karena fasilitas, daya dukung lahan, pangsa pasar yang lebih menjanjikan dan lemahnya penegakan hukum. Hal ini membuat investor memilih lahan investasi. Apalagi saat booming ekonomi Indonesia, pemerintah banyak memberi insentif kepada investor guna mengejar target pertumbuhan ekonomi. Saat itu kompensasi alih fungsi lahan sawah, dengan membuka sawah, namun banyak yang gagal. Contohnya, pembukaan lahan

sejuta hektar. Meski dampak alih fungsi lahan begitu strategis, sampai saat ini kita belum memiliki besaran (*magnitude*) tentang luas sawah baku nasional dan perkembangannya menurut ruang (spatial) dan waktu (temporal), sehingga pola alih fungsi lahan belum dapat direpresentasikan lokasi dan kecenderungannya. Data yang tersedia umumnya tabular yang sulit dipertanggungjawabkan akurasinya.

Itu sebabnya, mengapa sejak swasembada beras kita tidak mampu meningkatkan produksi pangan nasional lagi meski teknologi varietas dan budidaya sudah dipompa habis-habisan. Bahkan, ada kecenderungan impor pangan meningkat karena laju pertumbuhan penduduk tidak mampu diimbangi peningkatan produksinya. Belum tersedianya data yang akurat tentang alih fungsi lahan menyebabkan pemecahan masalah ini lebih bersifat sektoral, yang jelas akan mahal dan tidak efektif.

Konflik kepentingan antarsektor di lapangan yang justru merugikan semua pihak sering tidak dapat dihindarkan. Padahal, jika pemerintah mau bersungguh-sungguh dengan menggunakan teknologi penginderaan jauh melalui citra, maka deliniasi: luas sawah, luas tanam, luas panen, dan kecenderungan (*trend*) konversi lahan sawah dapat dipantau dan diprediksi

<http://www.kompas.com/kompascetak/0208/30/opini/meny42.htm>, diunduh tanggal 18 Juli 2015.

dengan akurat. Bahkan, dengan teknik itu yang diintegrasikan dengan golongan air irigasi, produksi dan produktivitas tiap satuan lahan sawah dalam sistem pangkalan data (*database*), maka kemampuan produksi pangan nasional dalam berbagai skenario iklim untuk tahun El Nino (kering), La Nina (basah) dan normal dapat dikomputasikan.

Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian melalui Balai Penelitian Agroklimat dan Hidrologi telah memulai usaha itu dengan mengambil studi kasus sentra produksi pangan pantura Kabupaten Karawang, tepatnya di daerah irigasi Tarum Tengah. Prototipe model ini direncanakan akan di launching akhir 2002, dan diharapkan dapat divalidasi di seluruh wilayah Indonesia. Ketahanan pangan berdasarkan penelitian, alih fungsi lahan pertanian/betonisasi berdampak terhadap, pertama penurunan volume air hujan yang dapat diserap tanah dari 15 persen sampai di bawah sembilan persen. Kedua, peningkatan volume aliran permukaan dari sekitar 30 persen menjadi 40-60 persen. Ketiga, kecepatan aliran permukaan dari kurang 0,7 meter per detik menjadi lebih dari 1,2 meter per detik. Rendahnya penambahan air tanah (*recharge*) melalui infiltrasi pada musim hujan akan menyebabkan menurunnya pasokan air di musim kemarau, sementara

itu kebutuhan air irigasi pada musim kemarau justru meningkat. Dampaknya, selain menurunnya luas daerah layanan irigasi, juga menurunnya intensitas tanam bahkan sering diikuti meningkatnya risiko kekeringan. Kondisi demikian akan berdampak terhadap penurunan produksi pangan secara nasional. Bila disimak lebih lanjut, masalah alih fungsi lahan, kekeringan, dan ketahanan pangan dapat dibingkai dalam suatu "*grand strategy* tata ruang nasional".¹⁹

Melalui tata ruang nasional, maka lokasi, alokasi dan sistem produksi/budidaya dan pemanfaatan sumber daya tanah, air, dan udara diatur sesuai kelas kemampuan lahan dan fasilitas pendukungnya. Dengan demikian, zonafikasi lahan dilakukan dengan pendekatan yang utuh. Asas efisiensi, keberlanjutan, daya saing, dan keadilan menjadi kata kunci yang perlu disepakati. Untuk mewujudkannya, diperlukan pewilayahan (*zoning*) dengan parameter dan kriteria pendukungnya sehingga secara nasional dapat diimplementasikan di lapangan. Lokasi/sentra produksi komoditas strategis (pangan), komoditas penghasil devisa (kelapa sawit, kopi, karet) dan komoditas substitusi impor (ternak, sayuran, dan buah)

¹⁹ *Ibid.*

dapat ditetapkan bersama sektor lain untuk waktu tertentu, misalnya 100 tahun. Tentu saja tidak mungkin semua persoalan diakomodir. Untuk itu, pemerintah perlu menyusun strategi prioritas guna disepakati secara nasional.

Zonafikasi itu perlu didukung kebijakan pembangunan transportasi, sarana produksi, pengolahan, dan pemasaran hasil. Bahkan, bila perlu dengan melindungi produk yang dihasilkan melalui proteksi terselubung, seperti Jepang melindungi sawahnya. Dengan argumen sawah tidak hanya berperan sebagai faktor produksi/penghasil padi, tetapi juga berfungsi sebagai pengatur tata air (pengendali banjir dan kekeringan) sekaligus merupakan media tumbuh biota serta sumber keragaman hayati. Dengan demikian, sudah sewajarnya lahan sawah mendapatkan proteksi memadai dan alih fungsi lahan dengan menghentikan betonisasi dan aspalisasi. Zonafikasi dapat dimulai dari level nasional, sesuai kebutuhan komoditas secara nasional yang ditransformasikan ke tingkat provinsi dan dirinci di tingkat kabupaten/kota. Dengan demikian, pelestarian pasokan air, sumber daya air, dan luas sawah baku dapat diintegrasikan. Konsepsi ini perlu dipahami pengambil kebijakan, perencana, pelaksana

lapangan, maupun masyarakat. Melalui sosialisasi bertahap, diharapkan pemahaman tentang perlunya menjaga ketersediaan air, sumber daya air, dan lahan sawah baku dapat dilakukan sehingga ketahanan pangan dapat diwujudkan. Meski alih fungsi lahan, kekeringan, dan produksi pangan begitu "strategis", keberpihakan pemerintah terhadap petani yang merupakan penyuplai roda perekonomian nasional masih rendah. Indikatornya jelas, terlihat dari keputusan pemerintah yang lebih berpihak pada sektor perbankan yang boros dana, sarang korupsi, dan manipulasi.

PENUTUP

Adanya persoalan dalam kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Subur dalam Kerangka Ketahanan Pangan di Kabupaten Barito Kuala Provinsi Kalimantan Selatan, yang terdiri dari: *Pertama*, persoalan materi isi paraturan perundang-undangan yang mengatur perlindungan lahan pertanian subur, *kedua*, persoalan dalam pelaksanaan perlindungan lahan pertanian subur antara instansi pemerintah dan masyarakat. Selama ini perlindungan lahan pertanian subur di Provinsi Kalimantan Selatan masih hanya bertujuan untuk pengembalian lahan, belum memperhatikan bagaimana cara

mempertahankan lahan pertanian subur dalam kerangka ketahanan pangan.

Dalam hal menentukan kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Subur dalam Kerangka Ketahanan Pangan di Kabupaten Barito Kuala Provinsi Kalimantan Selatan sangat sulit mengetahui variabel apa saja untuk menentukan berkurangnya lahan pertanian subur, jika dihubungkan dengan kesejahteraan yang berimbas kepada masyarakat terlalu luas.

DAFTAR PUSTAKA

- Budi Winarno, 2002, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta.
- Callaghan, J.R. Land Use, 1992, *"The Interaction of Economics, Ecology and Hydrology"*, Chapman & Hall, London.
- Charles L.Cochran and Eloise F. Malone.....
- Gatot Irianto, PhD. 2015. *Ahli Peneliti Muda/ Kepala Balai Penelitian Agroklimat dan Hidrologi*, <http://www.kompas.com/kompasetak/0208/30/opini/meny42.htm>, diunduh tanggal 18 Juli 2015.
- Irawan, B. 2005. *Konversi Lahan Sawah : Potensi Dampak, Pola Pemanfaatannya, dan Faktor Determinan*. Forum Penelitian Agro Ekonomi Volume 23, Nomor 1, Juni 2005. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor.
- Munasinghe, M. 1992, *"Environmental Economics and Valuation in development Decision Making"*. Environment Working Paper No. 51. World Bank.
- Nasoetion, L. I. dan J. Winoto, 1996, *Masalah alih fungsi lahan pertanian dan dampaknya terhadap keberlanjutan swasembada pangan dalam prosiding Lokakarya Persaingan dalam pemanfaatan Sumberdaya Lahan dan Air, Kerjasama Puslit Sosial Ekonomi Pertanian dan Ford Foundation, Bogor.*
- Pakpahan, A., H. Kartodihardjo, R. Wibowo, H. Nataatmadja, S. Sadjad, E. Haris dan H. Wijaya, 2005 *Membangun pertanian Indonesia: Bekerja, bermartabat dan sejahtera*, Himpunan alumni IPB Bogor. Cetakan II
- Simatupang, P dan B. Irawan, 2002, *Pengendalian konversi lahan pertanian: Tinjauan ulang kebijakan lahan pertanian abadi*, Makalah Seminar Nasional Multifungsi dan Konversi Lahan Pertanian, Badan Litbang Deptan, Jakarta.
- Sogo Kenkyu, 1998 *"An Economics Evaluation of External Economies from Agriculture by the Replacement Cost Method. National Research Institute of Agricultural Economics"*, MAFF, Japan.
- Subarsono, AG 2008, *Analisis Kebijakan publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Tunggul Iman Panudju, *Mempertahankan Tanah Agraris*, <http://buletin.Penataanruang.net>.

ulul@unitomo.ac.idhttp://www.unitomo.ac.id/artikel/ululalbab/public_polecy
http://www.unitomo.ac.id/artikel/ululalbab/public_polecy
diakses pada 6 Maret 2013.

Wahab, Solichin Abdul, 2008, *Analisis Kebijakan: dari formulasi ke implementasi kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.

Yoshida, K, 1994, "*An Economic Evaluation of Multifunctional Roles of Agricultural and Rural areas in Japan*". Ministry of Agricultural Forestry and Fisheries. Japan.

http://birohukum.jogjaprovo.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=459:alih-fungsi-tanah-pertanian&catid=104:nasional&Itemid=529, diakses tanggal 6 Mei 2015.

http://www.policy.hu/suharto/Naskah%20pdf/modal_sosial_dan_kebijakan_sosial.pdf.