

Beberapa Masalah Pertanahan Nasional dan Alternatif Kebijakan untuk Menanggulanginya

Lutfi I. NASOETION

Pendahuluan

PAGI itu keheningan Desa Mulyorejo tertusuk oleh bunyi langkah gontai Kardiyo yang sedang menuju rumah ibunya. Tanpa mengetuk pintu ia langsung masuk ke dapur dan menemui ibunya yang sedang menjerangkan air panas. Dengan sedikit canggung dan ragu, Kardiyo berkata antara kedengaran dan tidak, "Ibu!, tanah peninggalan Bapak telah aku jual kemarin malam. Habis, termasuk tapak rumahku". Ibunya terpekur sejenak dan kemudian berkata "Mengapa Kau jual tanah secepat itu?" "Ibu", kata Kardiyo terbata-bata, "berat hatiku menjual tanah tersebut. Bagiku, ketika mencantumkan jari jempol pada surat penjualan merupakan saat-saat perpisahan, perpisahan dengan martabatku sebagai warga desa yang terhormat, perpisahan dengan pekerjaanku sebagai petani, perpisahan dengan desa ini dan keluarga bahkan perpisahan dengan identitas diriku. Tapi ibu, adakah yang lebih penting dari eksisten-

siku sebagai manusia?" Sembari mengelus rambut Kardiyo, Ibunya berkata "Serahkanlah dirimu pada yang di atas." Kardiyo tak menjawab lagi, luka hati mengatup bibirnya. Dia berbalik dan memulai langkah gontainya. Langkah gontai menuju daerah asing yang penuh resiko dan ketidaktentuan.

Sebagian dari mereka bermimpi ...

Sebagian dari mereka berkhayal ...

Akankah mereka kecewa?

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang penting bukan saja karena fungsinya sebagai faktor produksi, tetapi juga karena implikasi fungsi sosial-budaya dan politiknya. Sebagai contoh, pemilikan-penguasaan tanah sangat mempengaruhi status sosial seseorang dalam tatanan masyarakat. Seseorang yang tak "bertanah" seringkali kehilangan berbagai *social privileges* terutama di dalam masyarakat desa. Lebih dari itu beberapa pakar telah mengajukan hipotesis bahwa untuk wilayah pedesaan distribusi pemilikan-penguasaan lahan berkorelasi sangat kuat dengan distribusi kekuasaan.

Jika demikian halnya pemilikan-penguasaan tanah, seyogyanya menjadi dasar dari Keadilan Sosial. Hal inilah kiranya yang menyebabkan pada UUD 1945 tercantum bahwa "Tanah beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat."

Ditinjau dari titik pandang yang berbeda tanah mempunyai beberapa makna, antara lain:

1. Tanah sebagai produk alam berupa bahan hancur yang berasal dari pelapukan batuan yang dapat dijadikan tempat fondasi dan bahan bangunan. Sebagai bahan bangunan tanah dinyatakan dalam berat (ton) atau volume (M^3). Di dalam Bahasa Inggris, tanah dengan makna yang demikian disebut sebagai "Soil Material". Makna tanah yang demikian adalah dari titik pandang keteknikan.
2. Tanah adalah produk alam sebagai media tumbuh bagi tumbuh-tumbuhan, yang mempunyai dua fungsi utama yaitu: (a) sebagai sumber unsur hara; dan (b) sebagai matrik tempat akar tumbuhan berjangkar, tempat air tersimpan, dan tempat unsur hara serta air ditambahkan untuk pemenuhan kebutuhan tumbuhan. Makna tanah dalam hal ini ekuivalen dengan pengertian "soil" dalam Bahasa Inggris.
3. Tanah sebagai ruang/tempat yang dinyatakan dalam luasan hektar atau m^2 . Nilai tanah sebagai ruang ditentukan oleh komponen-komponen yang terdapat pada dan menjadi bagian tanah. Adapun komponen-komponen tersebut adalah: (a) iklim; (b) relief dan formasi geologi; (c) tanah (*soil*); (d) air (permukaan dan dalam tanah); (e) flora dan fauna dan kalau ada unsur-unsur buatan manusia

seperti jalan, rumah, kandang, bendungan/saluran irigasi dan sebagainya. Dalam hal ini tanah ekuivalen dengan suatu bentangan permukaan bagian padat bumi yang bermakna *land* dalam Bahasa Inggris. Dalam Bahasa Indonesia dipergunakan oleh sebagian orang kata lahan. Tanah dalam pengertian ini adalah wahana ekosistem. Tanah dalam makna inilah yang dipergunakan pada tulisan ini.

Pada hakekatnya tanah mempunyai lima jenis *Rent** yaitu: (1) Rent Ricardian; (2) Rent Lokasi; (3) Rent Lingkungan; (4) Rent Sosial; dan (5) Rent Politik. Rent Ricardian adalah rent yang timbul sebagai akibat adanya sifat kualitas tanah yang berhubungan dengan penggunaan tertentu dan atau kelangkaannya. Rent lokasi adalah rent yang timbul sebagai akibat lokasi dari suatu tanah relatif terhadap lokasi lainnya. Secara praktis rent lokasi berhubungan dengan aksesibilitas tanah. Rent lokasi tersebut timbul sebagai akibat tanah (dalam pengertian yang digunakan dalam tulisan ini) tidak dapat dipindahkan ataupun jika dapat dipindahkan membutuhkan biaya yang relatif besar. Rent lingkungan adalah rent yang timbul sebagai akibat adanya fungsi ekologis tanah di dalam suatu ekosistem. Rent sosial adalah rent yang timbul sebagai akibat adanya fungsi sosial lahan. Rent sosial timbul jika pemilikan-penguasaan tanah menimbulkan sejumlah *social privileges* bagi pemilik-penguasanya. Rent politik adalah rent yang timbul jika pemilikan-penguasaan tanah memberikan sejumlah kekuatan politik ataupun posisi politik yang lebih menguntungkan kepada pemilik-penguasanya.

Jika pasar tanah sempurna maka harga tanah harus mencakup kelima jenis rent ter-

*Adanya rent tersebut menyebabkan tanah dapat memberikan manfaat kepada manusia.

sebut. Pada kenyataannya tidak ada pasar tanah yang sempurna. Pasar tanah yang paling sempurna pun pada umumnya hanya mencakup Rent Ricardian dan Rent Lokasi. Ketiga jenis rent lainnya tidak terjangkau oleh tangan yang "tidak kelihatan" dari Adam Smith. Akibatnya nilai pasar tanah selalu lebih rendah dari nilai tanah tersebut yang sebenarnya (*shadow price*) bagi masyarakat. Adalah sangat logik jika setiap anggota masyarakat dengan segala kekuatan yang ada padanya (terutama kekuatan kapital) berusaha memiliki-menguasai tanah lebih dari luasan optimal jika ditinjau dari titik pandang masyarakat secara keseluruhan. Karena dengan pemilikan-penguasaan tersebut seseorang dapat menyadap sejumlah manfaat di luar mekanisme pasar (*extra market benefit*) yang pada dasarnya tidak dicerminkan oleh harga pasar tanah.

Uraian di atas memberikan pemahaman bahwa ketidaksempurnaan pasar tanah telah mendorong mekanisme pasar mengalokasikan tanah secara tidak merata. Golongan yang mempunyai-menguasai kekuatan cenderung untuk memanfaatkan kegagalan pasar tersebut. Inilah salah satu ciri dari *rent seeking society*. Indonesia yang menganut demokrasi ekonomi, di mana keputusan-keputusan ekonomi lebih banyak ditentukan oleh pendapat "mayoritas warga" yang terbentuk dalam permufakatan, peranan pemerintah di dalam mengalokasikan tanah dibenarkan. Peranan pemerintah tersebut seyogyanya tidak hanya terbatas pada upaya untuk "menyempurnakan" mekanisme pasar, tetapi juga mengembangkan suatu mekanisme di luar pasar yang dapat mengalokasikan tanah secara lebih adil.

Pentingnya peranan tanah dalam pembangunan, kenyataan bahwa pasar tanah tidak sempurna dan banyaknya kepentingan yang

menyangkut pemilikan-penguasaan tanah menyebabkan masalah tanah menjadi masalah pembangunan yang mendesak untuk dapat diatasi.

Secara umum masalah pertanahan nasional yang menonjol dapat digolongkan ke dalam berbagai kategori antara lain: (1) Masalah tanah yang berhubungan dengan keterbatasan luasan dan kualitas serta penyebarannya; (2) masalah tanah yang berhubungan dengan pemilikan-penguasaannya; (3) masalah tanah yang berhubungan dengan konversi penggunaannya, terutama konversi tanah pertanian ke penggunaan non-pertanian.

Ketiga pokok permasalahan yang diuraikan di atas akan menjadi fokus pembahasan tulisan ini.

Masalah Keterbatasan Ketersediaan Tanah

Pada Tabel 1 disajikan luas penggunaan tanah di Indonesia (1989) berdasarkan kategori Badan Pertanahan Nasional. Pada tabel tersebut dapat dilihat bahwa luas tanah usaha kira-kira hanyalah 17,6% yang terdiri dari perkampungan/perkotaan, sawah, tegalan/ladang, perkebunan dan kebun campuran. Areal yang terluas digunakan untuk hutan dan semak yaitu kira-kira 78,8%, sedangkan luas waduk, rawa, danau adalah sekitar 2,3%. Lebih lanjut pada tabel tersebut dapat dilihat bahwa areal hutan di Pulau Jawa dan Bali hanyalah kira-kira 23,4%. Hal ini menunjukkan bahwa perluasan tanah usaha pada kedua pulau tersebut pada hakekatnya tidak memungkinkan lagi, terutama bila ditinjau dari titik pandang keberlanjutan (*sustainability*) dari lingkungan hidup. Jika demikian halnya perluasan wilayah perkampungan/perkotaan di Pulau

Tabel I

LUAS PENGGUNAAN TANAH DI INDONESIA TAHUN 1989
(dalam Ha)

No. Nama Pulau	1. TANAH USAHA						Jumlah		Jumlah Ha	%
	Perkampungan/ Perkotaan	Sawah	Tegal/ Ladang	Perkebunan	Kebun Campuran		Ha	%		
I Sumatera	788.900	2.006.300	1.418.200	6.106.100	1.231.600		11.551.100	24,35		
II Jawa + Bali	1.672.600	3.620.100	2.597.500	683.500	1.074.700		9.648.400	71,58		
III Kalimantan	197.400	729.700	2.285.000	1.387.600	441.200		5.040.900	9,32		
IV NTT, NTB, Tim-tim	88.300	339.800	647.700	212.200	237.600		1.525.600	18,62		
V Sulawesi	415.300	789.500	958.900	911.100	670.400		3.745.200	19,53		
VI Maluku	39.400	3.700	182.200	596.900	326.700		1.148.900	13,86		
VII Irian Jaya	30.400	27.900	918.500	20.000	80.200		1.077.000	2,60		
Indonesia	3.232.300	7.517.000	9.008.000	9.917.400	4.062.400		33.737.100	17,56		
No. Nama Pulau	2. HUTAN DAN SEMAK		Jumlah		3. WADUK/RAWA/ DANAU		4. LAINNYA		JUMLAH SELURUHNYA	
	Semak/ Alang-alang	Hutan	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%
I Sumatera	2.451.300	32.088.300	34.539.600	72,82	910.000	1,92	431.000	0,91	47.431.700	100,00
II Jawa + Bali	169.200	2.984.900	3.154.100	23,40	248.900	1,85	427.600	3,17	13.479.000	100,00
III Kalimantan	5.886.700	41.595.300	47.482.000	87,81	1.343.400	2,48	209.300	0,39	54.075.600	100,00
IV NTT, NTB, Tim-tim	2.004.100	4.543.700	6.547.800	79,93	19.400	0,24	99.400	1,21	8.192.200	100,00
V Sulawesi	1.365.300	13.695.600	15.060.900	78,52	244.700	1,28	129.100	0,67	19.179.900	100,00
VI Maluku	54.400	6.846.000	6.900.400	83,27	108.200	1,31	129.200	1,56	8.286.700	100,00
VII Irian Jaya	2.107.000	35.612.300	37.719.300	90,93	1.576.300	3,80	1.107.400	2,67	41.480.000	100,00
Indonesia	14.038.000	137.366.100	151.404.100	78,80	4.450.900	2,32	2.533.000	1,32	192.125.100	100,00

Sumber: Badan Pertahanan Nasional, 1991. (Informasi langsung)

Tabel 2

LUASAN DAN DISTRIBUSI TANAH-TANAH DI INDONESIA*

Klasifikasi	Soil Taxonomy (USDA, 1975)		Jawa		Bali	Sumatera	Kali- mantan	Sula- wesi	Irian Jaya	Nusa Tenggara	Maluku	Luar Jawa/ Madura	Total
	Jawa Madura	Madura											
Organosol	25	-	6.781	6.469	-	-	-	10.875	-	-	-	24.125	24.150
Alhivial	2.550	31	6.238	5.644	31	-	1.363	2.575	281	488	488	16.620	19.170
Regosol	1.431	219	831	150	219	-	294	-	688	294	294	2.476	3.907
Rendzina	38	-	394	-	-	-	138	369	13	719	719	1.633	1.671
Grumusol	1.481	-	-	-	-	-	56	-	263	-	-	319	1.800
Andosol	844	-	2.725	1.225	-	-	156	-	94	12	12	4.212	5.056
Mediterran	1.625	56	-	-	56	-	2.938	106	3.068	50	50	6.218	7.843
Latosol	2.831	250	6.788	4.469	250	-	2.856	356	313	519	519	15.551	18.382
Podsolik Merah Kuning	325	-	15.950	14.525	-	-	1.494	12.001	-	-	3.231	47.201	47.526
Podsol	-	-	931	4.081	-	-	-	-	-	-	-	5.012	5.012
Tanah Komplek	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lain-lain	2.069	-	6.725	17.437	-	-	9.800	15.313	2.319	2.162	2.162	53.213	55.822
Total	13.219	556	47.363	54.000	556	47.363	19.095	42.200	7.038	7.475	177.185	190.946	

*Tidak termasuk Propinsi Timor Timur

Jawa hanya dapat dilakukan dengan men-
ciutkan areal pertanian.

Selanjutnya pada Tabel 2 disajikan luas-
an jenis-jenis tanah di Indonesia. Tabel ini
menunjukkan bahwa terdapat 11 jenis tanah
yang ada di Indonesia. Tanah-tanah yang
tergolong Alluvial, Regosol, Rendzina,
Grumusol, Andosol dan Mediteran mem-
punyai potensi yang lebih tinggi dibanding-
kan dengan tanah-tanah yang tergolong
Latosol, Podsolik Merah Kuning, Podsol
dan tanah Kompleks. Kalau kita perhatikan
secara seksama ternyata tanah-tanah yang
berpotensi baik sebagian besar ditemukan di
Pulau Jawa/Madura yang sudah dimanfaat-
kan secara intensif. Arah pembangunan per-
tanian pada masa-masa akan datang kiranya
akan diarahkan pada wilayah-wilayah di
luar Pulau Jawa/Madura yang mempunyai
luasan lahan yang cukup besar tetapi dengan
kualitas lahan yang lebih rendah dari Pulau
Jawa/Madura.

Tanah-tanah utama yang akan menjadi
tumpuan perluasan areal tersebut dapat di-
bedakan menjadi dua golongan, yaitu: (1)
tanah-tanah lahan kering yang umumnya
terdiri dari tanah-tanah Ultisol (Podsolik
Merah Kuning) dan mungkin Oksisol, yang
di luar Jawa meliputi luasan 115.965.000 ha;
dan (2) tanah-tanah daerah rawa yang
umumnya terdiri dari Histosol (tanah gam-
but, Organol) dan tanah Sulfat Masam (*Sul-
faquent, Sulfaquept*), yang di luar Jawa
mempunyai luasan potensial 24.125.000 ha.

Problema tanah Ultisol dan Oksisol
(atau tanah-tanah Podsolik Merah Kuning)
adalah reaksi tanah yang masam, kandung-
an aluminium yang tinggi dan unsur hara
rendah, sehingga diperlukan pengapuran
dan pemupukan serta pengelolaan yang baik
agar tanah menjadi produktif dan tidak
cepat rusak. Selanjutnya dapat pula dikemu-

kakan bahwa sebagian besar dari tanah Pod-
solik Merah Kuning terletak pada wilayah
dengan fisiografi berlereng, sehingga tanpa
penerapan tindakan konservasi tanah yang
tepat erosi tanah akan menjadi masalah
yang sukar diatasi.

Tanah gambut (Histosol) sifatnya ber-
macam-macam tergantung dari jenis vege-
tasi yang menjadi tanah gambut tersebut.
Tanah-tanah gambut yang terlalu tebal (le-
bih dari 1,5-2 m) umumnya tidak subur ka-
rena vegetasi yang membusuk menjadi tanah
gambut tersebut terdiri dari vegetasi yang
miskin unsur hara. Tanah gambut yang
subur umumnya yang tebalnya antara 30-
100 cm. Tanah gambut mempunyai sifat
dapat menyusut (*subsidence*) kalau per-
baikan *drainase* dilakukan, sehingga per-
mukaan tanah ini makin lama makin menu-
run. Tanah gambut juga tidak boleh terlalu
kering karena dapat menjadi sulit menyerap
air dan mudah terbakar. Kekurangan unsur
mikro banyak terjadi pada tanah gambut.

Tanah Sulfat Masam mengandung lapis-
an kaya sulfida, yang bila teroksidasi dapat
menjadi sulfat yang sangat masam dan
dapat mematikan tanaman (lapisan *cats
clay*). Lapisan ini umumnya terdapat pada
kedalaman antara 40-80 cm dari permukaan
tanah. Untuk menjaga agar tidak memba-
hayakan tanaman maka lapisan ini harus tet-
ap terendam air sehingga tidak teroksidasi
menjadi sulfat. Hal ini dapat dilakukan de-
ngan pembuatan saluran air yang tidak ter-
lalu dalam.

Selanjutnya pada Tabel 3 disajikan po-
tensi tanah di Indonesia berdasarkan kelas
kemampuannya. Bila kita perhatikan Tabel
3, akan diperoleh gambaran bahwa potensi
kemampuan lahan di Indonesia yang diiden-
tifikasi cocok untuk tanaman pangan (klas
I-IV), hanya seluas 22,4 juta hektar dari

191,9 juta hektar daratan Indonesia. Dari luasan 22,4 juta hektar tersebut sebagian besar yang sangat potensial berada di Pulau Jawa, dan telah dimanfaatkan secara intensif dalam bentuk budidaya sawah. Dari luasan sawah 7,52 juta hektar di Indonesia 3,62 juta hektar sawah terdapat di Pulau Jawa.

Data dan informasi yang telah dikemukakan mendorong kita untuk mengkaji ulang kebijaksanaan pertanahan dalam hubungannya dengan pengembangan pertanian di masa yang akan datang. Perbedaan kualitas tanah menyebabkan konversi tanah pertanian seluas satu hektar di Pulau Jawa secara rata-rata membutuhkan tanah pertanian pengganti seluas dua-tiga hektar di luar Pulau Jawa untuk mencapai tingkat produksi yang sama. Di samping itu, sebagian besar tanah yang potensial untuk pengem-

bangun pertanian di luar Pulau Jawa terletak pada wilayah-wilayah dengan infrastruktur dan sosiostruktur yang kurang memadai. Ditinjau dari sudut ekosistem, adanya lahan pertanian di Pulau Jawa dan Bali memberikan sumbangan yang positif kepada stabilitas lingkungan.

Uraian di atas menunjukkan bahwa *opportunity cost* dari konversi lahan pertanian di Pulau Jawa relatif tinggi, dan bukti-bukti empirik menunjukkan *opportunity cost* tersebut melebihi harga pasar tanah pertanian di Pulau Jawa. Oleh sebab itu dapatlah dikatakan bahwa mekanisme pasar tanah di Pulau Jawa telah merugikan pengembangan pertanian dan kualitas lingkungan hidup melalui misalokasi tanah. Oleh sebab itu sangatlah bijaksana jika pemerintah menerapkan kebijaksanaan yang menghambat atau mengurangi kecepatan konversi tanah

Tabel 3

POTENSI TANAH PER PULAU DI INDONESIA ATAS DASAR KELAS KEMAMPUANNYA

Kelas Kemampuan	Jawa dan Madura	Bali	Sumatera	Kalimantan	Sulawesi	Irian Jaya	Nusa Tenggara	Maluku	Total
I	275	19	-	-	-	-	-	-	275
II	344	19	-	-	275	-	94	-	732
III	969	-	631	-	-806	-	134	25	2.569
IV	3.369	144	7.781	1.319	1.869	1.144	2.069	1.113	18.808
V	2.344	125	26.306	23.281	2.106	17.756	2.200	3.425	77.543
VI	3.312	206	5.206	13.263	3.425	6.688	481	1.206	30.475
VII-VIII	2.606	62	7.439	37.863	10.614	16.612	2.056	1.706	57.232
I s/d VI	10.613	494	39.924	37.863	8.481	25.588	4.982	5.769	130.402

Sumber: Departemen Pertanian Republik Indonesia

Keterangan: Uraian mengenai pengertian kelas kemampuan lahan disajikan pada Gambar 1

Masing-masing propinsi tersebut mempunyai potensi tanah pertanian lebih dari satu juta hektar.

Dengan menerapkan kriteria *land suitability* dan ketersediaannya bagi pe-

ngembangan pertanian, dapat diidentifikasi Kawasan Pengembangan Terekomendasi (KPT) kira-kira seluas 6,73 juta hektar yang dapat segera dikembangkan. Luasan tersebut terdiri dari: (1) 0,69 juta ha lahan basah yang dapat dikembangkan menjadi

Tabel 4

POTENSI LAHAN SESUAI YANG BERADA DI HUTAN KONVERSI
TERSEDIA UNTUK PENGEMBANGAN KOMODITAS PERTANIAN
(dalam Ribu Ha)

No. Propinsi	Lahan Sesuai
1. D.I. Aceh	523,18
2. Sumatera Utara	469,68
3. Sumatera Barat	395,93
4. Riau	4.382,83
5. Jambi	1.264,48
6. Sumatera Selatan	4.425,40
7. Bengkulu	120,60
8. Lampung	916,50
9. DKI Jakarta	0,00
10. Jawa Barat	0,00
11. Jawa Tengah	0,00
12. D.I. Yogyakarta	0,00
13. Jawa Timur	0,00
14. Bali	0,00
15. Nusa Tenggara Barat	183,00
16. Nusa Tenggara Timur	141,65
17. Kalimantan Barat	3.560,47
18. Kalimantan Tengah	7.077,48
19. Kalimantan Selatan	1.015,24
20. Kalimantan Timur	757,37
21. Sulawesi Utara	20,40
22. Sulawesi Tengah	211,90
23. Sulawesi Selatan	172,30
24. Sulawesi Tenggara	300,20
25. Maluku	875,08
26. Irian Jaya	1.507,60
27. Timor Timur	101,33
Nasional	28.422,60

Sumber: RePPProt (1989)

Tabel 5

**PERKIRAAN LUAS KAWASAN TEREKOMENDASI UNTUK
PENGEMBANGAN SAWAH, TEGALAN, PERKEBUNAN DAN KEBUN CAMPURAN
(dalam Ribu Ha)**

No. Propinsi	Tanah Tersedia untuk Perluasan			
	Sawah	Tegalan	Perkebunan	Kebun Campuran
1. DI Aceh	-	-	33,02	6,70
2. Sumatera Utara	8,18	8,18	115,85	18,87
3. Sumatera Barat	-	-	22,37	-
4. Riau	42,59	42,59	73,75	179,28
5. Jambi	6,32	6,32	184,1	-
6. Sumatera Selatan	167,53	167,53	88,23	-
7. Bengkulu	-	-	-	-
8. Lampung	-	-	-	-
SUMATERA	224,61	224,61	517,32	204,85
9. DKI Jakarta	-	-	-	-
10. Jawa Barat	-	-	-	-
11. Jawa Tengah	-	-	-	-
12. DI Yogyakarta	-	-	-	-
13. Jawa Timur	-	-	-	-
JAWA	-	-	-	-
14. Bali	-	-	-	-
15. Nusa Tenggara Barat	-	-	-	-
16. Nusa Tenggara Timur	-	31,69	8,96	-
BALI-NUSA TENGGARA	-	31,69	8,96	-
17. Kalimantan Barat	7,47	101,38	717,58	-
18. Kalimantan Tengah	26,13	109,27	491,73	-
19. Kalimantan Selatan	18,02	72,61	22,13	25,21
20. Kalimantan Timur	10,68	117,21	1.662,94	133,77
KALIMANTAN	62,30	400,47	2.894,39	158,98
21. Sulawesi Utara	-	3,50	18	-
22. Sulawesi Tengah	-	3,70	-	-
23. Sulawesi Selatan	-	-	43,9	-
24. Sulawesi Tenggara	-	-	10,4	-
SULAWESI	-	7,20	72,20	-
25. Maluku	34,07	39,86	-	11,12
26. Irian Jaya	368,90	363,30	908,1	167,40
27. Timor Timur	3,80	15,37	-	-
MALUKU-IRIAN-TIMTIM	406,77	418,53	908,1	178,52
NASIONAL	693,67	1.082,50	4.401,0	542,34

lahan sawah (Tabel 5). Berdasarkan data yang disajikan pada Tabel 5, propinsi-propinsi utama yang potensial untuk pengembangan persawahan adalah Propinsi Irian Jaya, Sumatera Selatan, Riau dan Maluku; (2) 1,08 juta ha lahan yang sesuai untuk tanaman semusim (Tabel 5) yang sebagian besar tersebar di Pulau Kalimantan, Irian Jaya dan Sumatera; (3) 4,40 juta ha lahan kering yang sesuai untuk tanaman pohon (Tabel 5) yang sebagian besar terdapat di Irian Jaya dan Sumatera; (4) 0,54 juta ha lahan yang sesuai bagi penggunaan tanaman campuran (Tabel 5) yang terutama tersebar di Propinsi Riau, Irian Jaya dan Kalimantan Timur.

Dari data yang tercantum pada Tabel 5, dapatlah disimpulkan bahwa kemampuan Indonesia untuk mengembangkan areal pertanian (sekurang-kurangnya) untuk jangka menengah, relatif sangat terbatas. Potensi pengembangan sawah adalah 693.000 hektar atau kira-kira 9,2% dari areal sawah yang ada; potensi pengembangan tegalan/lahan kering adalah 1,08 juta hektar atau kira-kira 12% dari areal tegalan/lahan kering; potensi perkebunan 4,40 juta hektar atau kira-kira 44% dari areal yang ada dan potensi kebun campuran seluas 540.000 hektar atau kira-kira 13,3% dari areal yang ada.

Hal ini memperkuat keyakinan, perlunya suatu kebijaksanaan untuk menghambat laju konversi sawah, tegalan dan kebun campuran ke penggunaan non-pertanian di Pulau Jawa dan Bali.

Masalah Pemilikan-Penguasaan Tanah

Pemilikan-penguasaan tanah mempunyai implikasi ekonomi, sosial dan politik

yang luas. Ditinjau dari titik pandang ekonomi, pemilikan tanah yang sempit (misalnya kurang dari 0,25 ha) menyebabkan petani tidak dapat menyadap manfaat ekonomi dari perluasan skala ekonomi. Akibatnya biaya produksi rata-rata untuk suatu komoditas pada usaha tani bertanah sempit pada umumnya lebih besar dari biaya produksi usaha tani bertanah lebih luas. Di samping itu produksi yang kecil menyebabkan *procurement cost* dari *output* relatif tinggi yang pada gilirannya menyebabkan biaya pemasaran yang tinggi pula. Keseluruhan sifat-sifat negatif dari usaha tani bertanah sempit tersebut mengurangi potensi petani untuk menangkap keuntungan murni dari usaha taninya. Lebih dari itu, usaha tani yang sempit menyebabkan pendapatan usaha relatif menjadi rendah. Untuk mengkompensasikan pendapatan usaha tani yang rendah tersebut, petani berupaya untuk meningkatkan pendapatan *off farm* dan *non-farm* yang pada gilirannya meningkatkan ketergantungan petani kepada pelaku ekonomi lainnya. Pada sistem pertanian yang mempunyai sifat-sifat yang dualistik seringkali hal tersebut menyebabkan terjadinya ketergantungan sosial-politik yang merugikan usaha tani bertanah sempit. Bukti-bukti empirik memberikan indikasi bahwa adopsi dan inovasi teknologi pada usaha tani bertanah sempit juga sangat terbatas. Hal ini diduga antara lain disebabkan oleh: (1) terbatasnya modal usaha tani; (2) terbatasnya akses petani dengan kelembagaan yang menyalurkan teknologi; dan (3) kurang beraninya petani bertanah sempit untuk mengambil resiko dalam keadaan yang tidak menentu.

Masalah petani bertanah sempit ini merupakan salah satu masalah yang dihadapi dalam pembangunan di Indonesia. Pada Tabel 6 disajikan data persebaran penguasaan

tanah petani pangan di Indonesia untuk tahun 1983.

Seperti dapat dilihat pada Tabel 6, pola penguasaan tanah di Pulau Jawa berbeda dari di luar Pulau Jawa. Di Pulau Jawa persentase petani yang menguasai tanah kurang dari 0,50 ha adalah 64,6% dan petani yang menguasai tanah lebih dari 0,50 ha adalah 35,4%. Sebaliknya di luar Pulau Jawa petani yang menguasai tanah kurang dari 0,50 ha adalah 31,8%, sedangkan petani yang menguasai tanah lebih dari 0,50 ha adalah 68,2%. Pengolahan lebih lanjut data yang disajikan pada Tabel 6 menghasilkan hubungan antara persentase Rumah Tangga petani dan persentase luas tanah yang dikuasai (Tabel 7).

Data yang disajikan pada Tabel 7 menunjukkan bahwa 51,5% petani pangan menguasai 14,7% tanah dan 48,5% petani pangan menguasai 85,3% tanah. Data tersebut menunjukkan pola penguasaan tanah pada usaha tani pangan yang bersifat dualistik.

Besarnya (*magnitude*) masalah petani tanpa tanah dan petani bertanah sempit di Indonesia kiranya tahun demi tahun semakin membesar. Pada Tabel 8 disajikan data jumlah dan persentase rumah tangga "petani pangan" Indonesia menurut luas tanah yang dikuasai berdasarkan Sensus Pertanian 1973 dan 1983. Tabel tersebut menunjukkan bahwa pada kurun satu dasawarsa (1973-1983) telah terjadi polarisasi penguasaan tanah pada usaha tani pangan. Hal ini dicirikan oleh meningkatnya jumlah dan persentase petani yang menguasai tanah kurang dari 0,10 ha dan meningkatnya jumlah dan persentase petani yang menguasai tanah lebih dari dua hektar.

Masalah petani tanpa tanah dan petani bertanah sempit ini diduga disebabkan oleh terjadinya pertambahan penduduk dan ang-

katan kerja yang lebih cepat dari pertumbuhan kesempatan kerja. Tenaga kerja "berlebih" dari Sektor Pertanian terutama di Pulau Jawa pada dasarnya mempunyai lima alternatif yaitu: (1) menganggur; (2) tetap di Sektor Pertanian; (3) ditransmigrasikan ke luar Pulau Jawa; (4) memasuki Sektor Industri; dan (5) memasuki Sub Sektor Jasa Informal. Pada dasarnya peluang petani untuk ditransmigrasikan dan memasuki Sektor Industri relatif kecil. Hal ini disebabkan oleh relatif kecilnya jumlah petani yang ditransmigrasikan terhadap pertumbuhan jumlah angkatan kerja di Pulau Jawa dan kecilnya jumlah absolut kesempatan kerja di Sektor Industri. Di samping itu alternatif menganggur selalu dihindarkan oleh petani karena secara sosial tidak menguntungkan. Oleh sebab itu peluang yang terbesar yang dimiliki oleh petani adalah tetap di Sektor Pertanian atau memasuki Sub Sektor Jasa Informal. Petani yang tetap di Sektor Pertanian mendorong terjadinya fragmentasi tanah terutama melalui pewarisan. Fragmentasi tanah tersebut menyebabkan produktivitas marginal tenaga kerja menjadi relatif sangat kecil (telah mengalami *deminishing return* untuk faktor produksi tenaga kerja). Adanya inovasi teknologi antara lain melalui BIMAS yang lebih banyak dimanfaatkan oleh usaha tani besar, menyebabkan produktivitas marginal tenaga kerja pada usaha tani kecil semakin kecil dibandingkan dengan produktivitas marginal tenaga kerja pada usaha tani besar. Akibatnya adalah lebih menguntungkan bagi petani untuk menjadi buruh tani dibandingkan mengusahakan usaha tani bertanah sempit.

Pertambahan jumlah petani tanpa tanah dan petani bertanah sempit menjadi masalah yang mendesak bukanlah semata-mata karena alasan efisiensi dan produktivitas yang rendah, lebih daripada itu golongan ini

secara politik bersifat rawan dan keadaan tersebut menghambat upaya untuk menjamin keadilan sosial bagi setiap warga negara.

Dengan mengesampingkan kemungkinan dilaksanakannya *land reform* sebagai upaya untuk mengatasi masalah petani tanpa tanah dan petani bertanah sempit maka

upaya terpadu yang mungkin dapat dilaksanakan untuk mengatasi masalah tersebut adalah: (1) upaya rekonsolidasi tanah hingga dapat dibentuk usaha tani dengan skala yang lebih rasional; (2) lebih mempercepat pertumbuhan Sektor Industri (terutama industri pedesaan yang padat karya); (3) mendorong transmigrasi swakarsa; dan (4) meningkatkan produktivitas Sub Sektor Jasa Informal.

Tabel 6

PERSEBARAN PENGUASAAN TANAH DI INDONESIA PADA TAHUN 1983
(dalam Persen)

Golongan Petani	Prosentase Rumah Tangga		
	P. Jawa	Luar P. Jawa	Indonesia
1. Tanpa Tanah	4,7	6,5	5,4
2. < 0,25 ha	37,9	13,7	28,2
3. 0,25 - 0,49 ha	22,0	11,7	17,9
4. 0,50 - 0,99 ha	19,9	18,8	19,4
5. 1,00 - 1,99 ha	11,1	24,0	16,2
6. > 2,00	4,4	25,4	12,8

Sumber: BPS, 1983. Sensus Pertanian

Tabel 7

HUBUNGAN PERSENTASE RUMAH TANGGA PETANI PANGAN DENGAN
PERSENTASE TANAH YANG DIKUASAINYA

Golongan Petani	Persentase Rumah Tangga (%)		Persentase Penguasaan Tanah (%)	
	Total	Total	Total	Total
1. Tanpa Tanah	5,3	51,5	0	14,7
2. < 0,24 ha	28,2		7,1	
3. 0,25 - 0,49 ha	17,9		7,6	
4. 0,50 - 0,99 ha	19,5	48,5	14,2	85,3
5. 1,00 - 1,99 ha	16,2		21,5	
6. > 2,00 ha	12,8		46,6	

Tabel 8: BANYAKNYA DAN PERSENTASE RUMAHTANGGA "PETANI PANGAN" INDONESIA MENURUT LUAS TANAH YANG DIKUASAI BERDASARKAN SENSUS PERTANIAN 1973 DAN 1983

Golongan Luas Tanah yang dikuasai	Sensus Pertanian			
	1973		1983	
	Jumlah	Persen	Jumlah	Persen
1. <0,10 Ha	489.772	3,41	1.245.960	7,30
2. 0,10-0,49 Ha	6.060.986	42,24	6.355.004	37,22
<0,50 Ha	6.560.758	45,64	7.600.964	44,51
3. 0,50-1,99 Ha	6.151.933	42,80	7.179.534	42,04
4. >2,00 Ha	1.660.851	11,55	2.295.518	13,44
>0,50 Ha	7.812.784	54,36	9.475.052	55,49
Jumlah	14.373.542	100,00	17.076.016	100,00

Keterangan: Kategori "Petani Pangan" dalam Sensus Pertanian 1973 dibedakan dua (Petani Pertanian Pangan dan Pertanian Pangan/Ternak), sedangkan Sensus Pertanian 1983 dibedakan tiga (Petani Tanaman Pangan, dan 3 Kombinasi dari dua unsur peternakan, perikanan darat).

Penggolongan luas tanah dibuat 4 kategori. Data Sensus Pertanian 1973 yang tersedia penggolongan luas tanah yang dikuasai *tidak sama* dengan Sensus Pertanian 1983, sehingga agar dapat dibandingkan dibuat kategori tersebut.

Sumber : - Tabel 2, Sensus Pertanian 1973. Laporan Sensus Pertanian 1973 Jilid II 1976
- Tabel 2, Sensus Pertanian 1983 (*Print-out*)

Masalah Konversi Penggunaan Tanah

Bab ini, pada bagian awal akan membahas masalah konversi tanah sawah ke penggunaan nonsawah sedangkan pada bagian akhir akan dibahas konversi tanah pertanian ke penggunaan nonpertanian.

Sawah merupakan tipologi penggunaan tanah yang sangat strategis dalam pembangunan di Indonesia. Kestrategisan tanah sawah tersebut antara lain disebabkan oleh:

1. Tanah sawah merupakan media utama produksi padi. Permintaan pasar akan beras masih terus meningkat, diperkirakan dengan rata-rata 2,2-2,4% per tahun selama lima tahun mendatang. Tingkat pertumbuhan permintaan terhadap beras tersebut disebabkan oleh pertumbuhan penduduk yang diperkirakan sebesar 1,6-1,8% per tahun dan *income elasticity of demand* terhadap beras yang diperkirakan berkisar antara 0,1-0,2% tergantung pada tingkat pendapatan dan kelompok etnik.

2. Tanah yang sesuai untuk pembuatan sawah ditinjau dari sudut fisik, kimia dan biologis terutama di luar Pulau Jawa sangat terbatas. Hal ini meningkatkan *opportunity cost* penggunaan lahan sawah di Pulau Jawa untuk penggunaan nonpadi.
3. Ditinjau dari sudut lingkungan dan pelestarian sumber daya alam, ekosistem sawah relatif stabil. Tingkat erosi dan pencucian hara tanaman pada lahan sawah sangat kecil. Demikian pula tingkat efisiensi penggunaan air pada tanah sawah relatif tinggi karena berkembangnya lapisan liat kedap air di bawah lapisan olah.
4. Biaya investasi fisik untuk pencetakan dan pengembangan sistem sawah sangat besar, terutama dalam pembangunan waduk dan sistem irigasi.
5. Biaya investasi pengembangan sosio-struktur terutama dalam bentuk pengembangan kelembagaan kelompok tani yang menjadi sokoguru sistem produksi beras di Indonesia, sangat besar.
6. Pemilikan/penguasaan tanah mempunyai implikasi kultur politik yang luas. Tidak jarang struktur pemilikan/penguasaan tanah sawah (terutama di Pulau Jawa) menjadi pilar dari struktur distribusi kekuasaan masyarakat desa.

Pada beberapa dekade terakhir ini, konversi tanah sawah ke penggunaan lain di Pulau Jawa dihipotesiskan berlangsung cepat dan dalam luasan yang besar. Hal ini diperkirakan disebabkan antara lain oleh:

1. Besarnya tingkat urbanisasi akibat lambannya proses pembangunan di wilayah pedesaan.
2. Meningkatnya jumlah anggota kelompok golongan pendapatan menengah dan atas di wilayah perkotaan. Peningkatan terse-

but mengakibatkan bertambah besarnya permintaan terhadap sarana permukiman.

3. Terjadinya transformasi di dalam struktur perekonomian Indonesia yang terutama dicirikan oleh cepatnya pertumbuhan sektor industri pada gilirannya akan "mendepak" kegiatan pertanian dari lahan sawah.
4. Terjadinya fragmentasi pemilikan tanah sawah menjadi satuan-satuan usaha tani dengan ukuran yang secara ekonomi tidak efisien.

Konversi tanah sawah ke penggunaan nonsawah merupakan hal yang tidak dapat dihindarkan, walaupun demikian, proses konversi tersebut seyogyanya dapat dilaksanakan secara terencana dan terkendali dengan memperhatikan: (1) tanah sawah andalan seyogyanya dihindarkan dari proses konversi; dan (2) kecepatan dan luasan tanah sawah yang dikonversikan dapat diselaraskan dengan kecepatan luasan pencetakan sawah. Jika hal tersebut kurang diperhatikan, diperkirakan konversi lahan sawah yang semula memberikan manfaat ekonomi yang besar dalam jangka pendek dapat menimbulkan kerugian yang lebih besar dalam jangka panjang.

Kecenderungan Konversi Tanah Sawah ke Nonsawah

Pada Tabel 9 dapat dilihat perkembangan luas areal penggunaan sawah untuk produksi padi, luas panen padi yang dipilah menurut luas panen padi sawah dan padi gogo kurun 1981-1987. Dengan mempelajari data pada tabel tersebut beberapa indikasi dapat diungkapkan:

1. Pada kurun 1981-1987 perluasan areal sa-

sawah pada dasarnya sangat tidak berarti, malahan pada tahun-tahun terakhir cenderung menurun.

2. Lahan sawah relatif mempunyai peranan penting dalam produksi padi jika dibandingkan dengan lahan kering (padi gogo). Pada kurun 1981-1987 rataan pangsa relatif luas panen padi gogo terhadap luas panen padi total adalah sebesar 12,1% dan relatif tidak banyak berubah antar tahun.
3. Walaupun areal baku sawah tidak banyak berubah, akan tetapi terlihat adanya kecenderungan peningkatan luas panen padi sawah pada kurun tersebut. Hal ini berarti potensi lahan sawah di Indonesia telah mampu meningkatkan *Cropping intensity* yang merupakan cermin dari peningkatan efisiensi pemanfaatan tanah sawah.

Selanjutnya, pada Tabel 10 disajikan perkiraan pangsa relatif areal panen sawah yang berlokasi di Pulau Jawa terhadap luas

panen padi sawah Indonesia secara keseluruhan.

Pemahaman terhadap Tabel 10 memberikan petunjuk bahwa:

1. Pulau Jawa masih memegang peranan yang penting di dalam produksi padi. Dalam kurun 1986-1989 diperkirakan areal panen padi Pulau Jawa, rata-rata 56,2% dari areal panen Indonesia.
2. Areal panen padi di Indonesia pada kurun 1986-1989 akan berkurang sebesar 1,65%. Seandainya permintaan terhadap beras meningkat rata-rata sebesar 2,40% per tahun, maka produktivitas rata-rata padi per hektar harus meningkat kira-kira sebesar 4,00% per tahun (dengan asumsi faktor-faktor lain yang mempengaruhi produksi padi tidak banyak berubah) untuk tetap mempertahankan "swasembada" yang telah dicapai.
3. Penyusutan areal panen padi sawah di Pulau Jawa (1986-1989) rata-rata adalah sebesar 2,32% per tahun. Nilai ini lebih

Tabel 9

LUAS PENGGUNAAN LAHAN SAWAH DAN LAHAN KERING
UNTUK PRODUKSI PADI DI INDONESIA 1981-1987
(dalam Ribu Ha)

Tahun	Luas Tanah Sawah untuk Padi	Luas Panen Padi	Luas Panen Padi Sawah	Luas Panen Padi Gogo
1981	8.916	9.382	8.191	1.191
1982		8.989	7.873	1.116
1983	9.074	9.163	7.987	1.176
1984	9.155	9.764	8.547	1.217
1985	9.147	9.903	8.756	1.147
1986	9.384	9.895	8.813	1.082
1987	9.092	9.803	8.666	1.137

Sumber: Biro Pusat Statistik dan Badan Pengendali BIMAS, 1989.

besar dari rata-rata nasional. Wilayah luar Pulau Jawa yang semula diperkirakan dapat mengkompensasikan penyusutan areal panen sawah di Pulau Jawa ternyata tidak dapat berfungsi seperti yang diharapkan, malahan luas areal panen di luar Pulau Jawa diperkirakan menurun

rata-rata sebesar 0,82% per tahun.

Selanjutnya tulisan ini akan memfokuskan pembahasan terhadap konversi lahan sawah di Pulau Jawa dan Bali. Pada Tabel 11 disajikan perkembangan luas tanah sawah di Pulau Jawa dan Bali (1981-1986)

Tabel 10

PERKIRAAN DISTRIBUSI LUAS PANEN PADI SAWAH
DI PULAU JAWA DAN LUAR PULAU JAWA
(dalam Ribu Ha)

Tahun	Luas Panen Padi Sawah		
	Pulau Jawa	Luar Pulau Jawa	Indonesia
1986	4.996	3.817	8.813
1987	4.880	3.786	8.666
1988	4.768	3.754	8.522
1989	4.657	3.724	8.381
Rata-rata Pertumbuhan (%)	-2,32	-0,82	-1,65

Tabel 11

PERTUMBUHAN DAN KONVERSI LAHAN SAWAH
DI JAWA-BALI PADA TAHUN 1981-1988
(dalam Ribu Ha)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	Rata-rata Pertumbuhan Per Tahun (%)
A. Luas Tanah Tanaman Sawah	3.321,8	3.303,5	3.309,9	3.304,9	3.310,2	3.300,9	-0,13
1. Sawah Irigasi Teknis/ Setengah Teknis	1.604,8	1.604,7	1.606,8	1.614,1	1.624,6	1.626,3	0,27
2. Sawah Irigasi Sederhana	787,1	780,3	780,5	773,2	768,5	764,3	-0,58
3. Sawah Tadah Hujan	929,9	918,5	922,6	917,7	917,0	910,4	-2,11
B. Luas Tanah Terkonversi	29,5	45,1	49,0	37,4	33,5	37,8	8,01
1. Sawah Irigasi Teknis	8,5	19,7	23,0	18,7	18,3	21,5	22,53
2. Sawah Irigasi Sederhana	10,4	10,2	12,5	9,1	7,6	6,4	-7,73
3. Sawah Tadah Hujan	10,7	15,2	13,5	9,7	7,6	9,8	2,12

Sumber: Direktorat Perluasan Areal Pertanian, Ditjen Tanaman Pangan Departemen Pertanian, Informasi Langsung.

Tabel 12

**KECENDERUNGAN KONVERSI PENGGUNAAN TANAH SAWAH
KE NONSAWAH DI JAWA-BALI 1981-1986**

Konversi Penggunaan ke	1981	1982	1983	1984	1985	1986	Total	Rata-rata Per Tahun	Persentase (%)	Rata-rata Kenaikan Per Tahun (%)
A. PERTANIAN	17.803	25.574	17.062	21.915	19.180	23.489	125.023	20.837,1	55,77	9,76
1. Tanah Kering Tanaman Pangan	7.373	16.159	11.350	8.673	6.021	6.845	56.421	9.403,5	25,17	9,79
2. Perkebunan	6.229	6.750	4.846	11.900	11.916	15.551	57.193	9.531,8	25,51	31,28
3. Tambak	4.202	2.665	866	1.342	1.243	1.094	11.411	1.901,8	5,09	-13,71
B. NON-PERTANIAN	11.667	15.442	25.945	15.521	16.318	14.269	99.162	16.527,0	44,23	10,55
1. Perumahan/Bangunan	8.075	7.021	8.701	8.026	8.440	7.960	48.222	8.037,1	21,51	0,52
2. Industri	824	780	872	722	1.232	521	4.950	825,0	2,21	0,47
2. Sarana/Prasarana	2.338	3.663	4.533	3.236	4.947	2.410	21.127	3.521,2	9,42	10,68
4. Lain-lain	430	3.979	11.839	3.538	1.698	3.378	24.862	4.143,7	11,09	199,79
Total	29.470	41.016	43.007	37.436	35.498	37.758	224.184	37.364,1	100,00	6,45

Sumber: Direktorat Perluasan Areal Pertanian, Ditjen Tanaman Pangan, Departemen Pertanian (Informasi Langsung).

dirinci menurut jenis irigasi, dan konversi tanah sawah (1981-1986) dirinci menurut jenis irigasinya.

Beberapa informasi yang dapat ditafsirkan dari Tabel 11 adalah:

1. Luas areal sawah di Pulau Jawa pada kurun tersebut telah menyusut rata-rata sebesar 0,13% per tahun. Luasan sawah beririgasi teknis meningkat sebesar 0,27% sedangkan luas areal sawah irigasi sederhana dan sawah tadah hujan menyusut dengan rata-rata per tahun berturut-turut sebesar 0,58% dan 2,11%.
2. Pada kurun 1981-1986 luas tanah yang dikonversikan meningkat dengan rata-rata sebesar 8,01% per tahun. Luas tanah beririgasi teknis yang dikonversikan rata-rata meningkat 22,53% per tahun, sedangkan luas tanah beririgasi sederhana yang dikonversikan menurun rata-rata sebesar 7,73% per tahun. Selanjutnya areal sawah tadah hujan yang dikonversikan meningkat rata-rata sebesar 2,12% per tahun.
3. Ternyata walaupun luas tanah beririgasi teknis yang dikonversikan meningkat rata-rata sebesar 22,53% per tahun akan tetapi luas baku sawah irigasi teknis di Pulau Jawa masih meningkat rata-rata sebesar 0,27% per tahun. Informasi ini mempunyai implikasi kebijaksanaan yang penting yaitu: di satu pihak kita "membiarkan" lahan sawah teknis dikonversikan ke penggunaan nonsawah, di lain pihak kita membangun irigasi teknis ataupun melakukan rehabilitasi irigasi dengan biaya yang relatif besar.

Setelah membahas luasan areal sawah yang dikonversikan ke penggunaan lain, pada Tabel 12 disajikan data mengenai penggunaan tanah sawah setelah dikonversikan.

Beberapa indikasi yang dapat ditafsirkan dari Tabel 12 adalah:

1. Luas tanah sawah yang telah dikonversikan pada kurun 1981-1986 adalah 224.184 ha dengan rata-rata 37.364 ha per tahun.
2. Dari luasan yang dikonversikan tersebut 125.023 ha (55,77%) masih dipergunakan sebagai tanah pertanian dan 99.162 ha (44,23%) dialihkan penggunaannya ke nonpertanian.
3. Berubahnya tanah sawah ke tanah kering tanaman pangan kemungkinan besar disebabkan oleh kurang/tidak berfungsinya sistem irigasi yang ada.
4. Dari luasan tanah sawah yang dikonversikan ke penggunaan nonpertanian, konversi menjadi tanah permukiman mencakup luasan yang terbesar yaitu 21,5% dari keseluruhan tanah yang dikonversikan.
5. Luas tanah sawah yang dikonversikan ke penggunaan industri ternyata masih relatif kecil yaitu hanya sebesar 2,2% dari total tanah sawah yang dikonversikan.

Untuk mendapatkan gambaran yang lebih lengkap dan spesifik mengenai pola konversi penggunaan tanah maka pada Tabel 13 disajikan Pola Penggunaan Tanah Kabupaten Bekasi Tahun 1974 dan 1989. Perubahan pola penggunaan tanah Kabupaten Bekasi tersebut pada kurun 15 tahun.

Bila kita bandingkan antara pola tata guna lahan pada tahun 1989 dengan pola tata guna lahan pada tahun 1974, maka dapat dilihat bahwa telah terjadi pergeseran penggunaan lahan sebagai berikut:

1. *Persawahan*, dari semula 64,3% dari luas keseluruhan menjadi 51,8%. Sebagian besar tanah-tanah ini semula dialokasikan untuk irigasi teknis dan berdasarkan rencana umum tata ruang Jabotabek dikategorikan sebagai zone pengembang-

an kedua yang diperuntukkan bagi pertanian intensif. Hasil studi kesesuaian lahan yang dilaksanakan oleh Direktorat Tata Kota, Departemen Pekerjaan Umum (1987) terhadap tanah-tanah yang berada di beberapa kecamatan yang pada saat ini ditempati real estate mempunyai sifat: tanah umumnya datar, dalam, berdrainase baik, mudah diolah dan responsif terhadap pemupukan. Tanah-tanah seperti ini dapat dikelompokkan sebagai kelas I dalam klasifikasi FAO.

2. *Perumahan* yang semula hanya mencakup 7,9% telah berubah menjadi lebih kurang 17,3%. Perumahan ini dikembangkan terutama oleh *developer* pihak swasta, dan sebagian lagi dibangun KPR/ BTN dan Perumnas. Kawasan ini diklasifikasikan sebagai kawasan dengan potensi tanah yang rendah sampai sedang.
3. *Tanah darai/tegalan*, dari semula 23,1% menjadi 10,9%, tanah sawah yang beru-

bah menjadi tegalan dikemudian hari biasanya dirubah menjadi tanah untuk pembangunan industri dan perumahan.

4. *Kawasan industri*, yang semula sangat terbatas jumlahnya menjadi tercatat seluas 856 ha. Laju pertumbuhan industri yang terjadi sepanjang tahun 1980-1987 adalah rata-rata 47 unit per tahun. Bila angka laju pertumbuhan per unit usaha dikaitkan dengan kebutuhan tanah industri sebesar 1,34 ha/unit usaha (standar Departemen Perindustrian), maka besarnya permintaan tanah industri di Kabupaten Bekasi adalah kurang lebih 63 ha per tahun, atau 310 ha selama lima tahun. Untuk mempercepat pertumbuhan industri dan menyediakan fasilitas lokasi industri yang berwawasan lingkungan, maka dikeluarkan Keppres No. 53 Tahun 1989 tentang Kawasan Industri. Berdasarkan peraturan tersebut pemerintah Kabupaten Bekasi telah mengalokasikan

Tabel 13. PERUBAHAN POLA PENGGUNAAN TANAH DI KABUPATEN BEKASI, DARI TAHUN 1974 KE 1989 (dalam Ha)

Jenis Penggunaan	1974		1989	
	Luas	%	Luas	%
Persawahan	87.901	64,3	76.919	51,8
Perumahan	11.734	7,9	25.683	17,3
Industri	*	*	856	0,5
Kehutanan	4.943	3,3	4.355	2,9
Ladang/Tegalan	34.293	23,1	16.264	10,9
Rawa	6.700	4,5	7.227	4,8
Perkebunan	987	0,7	1.057	0,7
Lain-lain	1.879	1,2	16.076	10,8

Sumber: Pola Dasar Pembangunan Kabupaten Bekasi 1974 dan 1989.

Catatan: *Luas Industri pada 1974 tidak tercatat, dimasukkan dalam lain-lain

tanah untuk keperluan *industrial estate* seluas 2.100 ha. Pemda Kabupaten Bekasi juga tengah mencadangkan lagi tanah untuk *industrial estate* yang baru seluas 3.000 ha (di luar yang telah dialokasikan sebanyak 700 ha). Dengan demikian akan terjadi lagi perubahan penggunaan tanah yang ada saat ini sebanyak 5.500 ha.

Pada tahun 2005 Pemda kota Bekasi (dalam kaitan ini tidak hanya terbatas pada *city wide area* saja, tapi mencakup *urban area*) harus mengakomodasikan kenaikan penduduk kurang lebih 420.000 jiwa. Dengan luas lahan untuk setiap keluarga rata-rata minimal 60 m² saja, maka perlu disediakan areal untuk perumahan seluas 630 ha (satu keluarga diasumsikan terdiri atas empat orang).

Melihat kenyataan yang sudah terjadi dalam kasus banyaknya pengalihan tanah pertanian menjadi tanah untuk industri dan perumahan di Kabupaten Bekasi, maka sebenarnya Keppres No. 53 Tahun 1989 dapat dijadikan kendali bagi pengurangan tanah pertanian yang terus berlanjut, karena di dalamnya termuat ketentuan yang menyatakan bahwa pembangunan kawasan industri tidak boleh mengurangi areal tanah pertanian di atas tanah yang mempunyai fungsi utama untuk melindungi sumber daya alam dan warisan budaya (Pasal 7).

Dari uraian dan pembahasan pada bagian sebelumnya diketahui bahwa luas areal sawah baku dan luas panen padi sawah di Indonesia (terutama di Pulau Jawa) pada beberapa tahun terakhir ini terus menyusut, dan jika kebijaksanaan yang dewasa ini diterapkan tidak berubah, maka di masa yang akan datang proses pengkonversian tersebut akan berlangsung terus, dengan *magnitude* dan kecepatan yang lebih tinggi. Jika demi-

kian halnya, salah satu alternatif kebijaksanaan yang dapat diterapkan untuk mengurangi dampak negatif dari penyusutan areal tersebut adalah dengan kebijaksanaan meningkatkan produktivitas lahan sawah yang ada. Seandainya areal panen menyusut rata-rata sebesar 1,6% per tahun dan permintaan terhadap beras meningkat sebesar 2,4% per tahun maka peningkatan produktivitas padi sawah untuk mempertahankan keadaan "swasembada" seperti dewasa ini adalah kira-kira 4% per tahun. Kiranya peningkatan produktivitas per hektar yang sedemikian besarnya sulit untuk dicapai. Perlu dikemukakan bahwa pada dekade terakhir ini tidak terjadi terobosan teknologi yang spektakuler. Peningkatan produktivitas pada kurun tersebut pada umumnya disebabkan oleh adanya inovasi kelembagaan (terutama melalui pengorganisasian) seperti Insus ataupun Supra Insus. Di masa mendatang, *marginal benefit* dari inovasi kelembagaan tersebut diperkirakan akan semakin berkurang, antara lain disebabkan oleh persyaratan bahwa Supra Insus hanya dapat dilaksanakan pada tanah beririgasi. Dengan demikian kebijaksanaan peningkatan produktivitas haruslah didukung sampai batas tertentu dengan kebijaksanaan "pencetakan sawah dan pembangunan irigasi". Kebijakan terakhir ini haruslah dilaksanakan secara sangat selektif dengan mempertimbangkan hal-hal berikut:

1. Lahan yang dikembangkan harus benar-benar sesuai secara fisik, kimia dan biologis untuk tanaman. Lahan yang tergolong pada kategori "sesuai" untuk padi kiranya akan semakin sukar diperoleh. Akibatnya, investasi yang dibutuhkan per satuan luas lahan irigasi akan semakin mahal.
2. Kemungkinan pengembangan kelembagaan.

3. Tingkat kecakapan dan penerimaan petani terhadap paket teknologi yang diterapkan.

Keadaan yang dikhawatirkan akan terjadi adalah di satu pihak kita membiarkan lahan sawah berkualitas tinggi dikonversikan ke penggunaan sawah, sedangkan pada saat yang sama kita mencetak lahan sawah dan membangun sistem irigasi dengan biaya yang relatif sangat besar.

Oleh sebab itu, suatu kebijaksanaan yang menghambat pengkonversian tanah sawah beririgasi teknis ke penggunaan lain kiranya telah sangat mendesak untuk diterapkan terutama di sekeliling kota besar di Pulau Jawa. Seperti telah diungkapkan, peningkatan permintaan untuk pemukiman merupakan salah satu faktor utama yang mendorong konversi penggunaan tanah sawah ke penggunaan lain. Seyogyanya areal pemukiman dapat dikembangkan pada tanah-tanah yang kurang sesuai untuk padi sawah. Jika kebijaksanaan tersebut dapat diterapkan, maka konsep kita mengenai kota yang berareal kontinyu akan berubah menjadi konsep kota yang tidak kontinyu. Suatu wilayah pemukiman atau perindustrian modern dapat saja dikembangkan di tengah wilayah persawahan, pada bagian lahan yang kurang sesuai bagi padi sawah. Dalam konteks yang demikian kita akan menerapkan konsep agropolitan dengan segala kemungkinan modifikasinya.

Konversi Tanah Pertanian ke Penggunaan Nonpertanian

Sebagai ilustrasi untuk konversi ini akan disajikan hasil penelitian di Desa Cimacan, Kecamatan Pacet, Kabupaten Cianjur. Pada mulanya tanah di daerah penelitian merupa-

kan tanah milik desa yang digunakan petani setempat untuk budidaya sayur mayur. Berdasarkan suatu alasan, dialihkan penggunaannya menjadi kawasan pariwisata berupa hotel berbintang, bungalow, lapangan golf dan berbagai sarana olah raga lainnya. Dalam perkembangannya, proses konversi penggunaan lahan ini tidak berlangsung mulus. Sebagian petani bersikeras mempertahankan kegiatan budidaya sayur mayur yang telah berlangsung puluhan tahun. Aparat desa setempat mensinyalir bahwa penggunaan tanah untuk sayur mayur kurang produktif. Kehadiran sektor pariwisata diharapkan dapat meningkatkan pemasukan bagi Kas Desa dan pendapatan masyarakat sekitarnya.

Analisis konversi lahan di Cimacan ditujukan untuk membandingkan *land rent* kegiatan pertanian dengan kegiatan pariwisata yang direncanakan. Selanjutnya mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi *land rent* dan konversi lahan, serta dampak yang ditimbulkannya.

Hasil studi ini menunjukkan bahwa nilai rata-rata *land rent* pertanian hanya sebesar Rp 7.505,5 per m² per tahun. Hal ini menunjukkan bahwa setiap meter persegi tanah Cimacan memberikan manfaat ekonomi sebesar Rp 7.505,5 setahun jika digunakan untuk budidaya sayur mayur. Di lain pihak, kegiatan pariwisata memiliki *land rent* Rp 97.735,96/m²/tahun, hampir empat belas kali *land rent* pertanian. Walaupun ditinjau dari titik pandang investor kegiatan pariwisata memberikan manfaat ekonomi yang lebih tinggi untuk setiap petak tanah, akan tetapi kegiatan pariwisata tersebut berkontribusi negatif terhadap pertumbuhan pendapatan wilayah (PDB) dan pertumbuhan pendapatan per kapita. Kegiatan pariwisata yang direncanakan, diperkirakan akan me-

nurunkan laju pertumbuhan ekonomi wilayah dari 4,3% menjadi 4,1% dan menurunkan laju pendapatan per kapita masyarakat Desa Cimanan dari 2,4% menjadi 2,1%. Hal ini membuktikan bahwa kegiatan pertanian di desa tersebut memberikan efek ganda (*multiplier effect*) yang lebih besar bagi masyarakat setempat dibandingkan dengan kegiatan pariwisata. Oleh sebab itu sebelum ditetapkannya suatu kebijaksanaan konversi tanah perlu dilakukan suatu pengkajian mengenai dampak konversi tersebut.

Penutup

Tulisan ini telah membahas beberapa masalah pertanahan nasional yang bersifat

strategis yaitu: (1) masalah keterbatasan ketersediaan tanah; (2) masalah pemilikan-penguasaan tanah; (3) masalah konversi tanah pertanian.

Untuk setiap pokok bahasan telah diajukan alternatif kebijaksanaan untuk mengangulangnya. Pembahasan mengenai alternatif kebijaksanaan tersebut menunjukkan dibutuhkan suatu perangkat kebijaksanaan terpadu yang dikelola oleh hanya satu unit kelembagaan yang khusus dibentuk untuk tujuan tersebut. Melalui inovasi kelembagaan tersebut diharapkan masalah-masalah pertanahan nasional dapat ditangulangi secara lebih terpadu, konsisten dan untuk kepentingan masyarakat luas. Kita berharap pemilikan-penguasaan tanah di Indonesia merupakan implementasi dari Sila Keadilan Sosial.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pertanahan Nasional. *Luas Penggunaan Tanah Republik Indonesia 1989*. Informasi Langsung, 1991.
- Biro Pusat Statistik. Sensus Pertanian 1983. *Buku 1: Profil Rumah Tangga Pertanian, Pola Pemilikan Tanah, dan Masalah Petani Berlahan Sempit*, 1986.
- Biro Pusat Statistik. Sensus Pertanian 1983. *Buku 2: Penggunaan Tanah Pertanian, Masalah Pertanahan dan Kedudukan Petani*, 1986.
- Biro Pusat Statistik. Sensus Pertanian 1983. *Buku 7: Analisis Pendapatan Petani*, 1987.
- Departemen Pertanian. *Repelita V Pertanian, Buku I dan II*, 1988.
- Departemen Pertanian. *Perencanaan Kebutuhan Lahan Pertanian Tahun 2000*, 1986.
- Direktorat Perluasan Areal, Direktorat Jenderal Tanaman Pangan. *Data Konversi Tanah Sawah ke Penggunaan Nonsawah*. Informasi Langsung, 1989.
- Departemen Transmigrasi, Direktorat Jenderal Penyiapan Lahan Pemukiman, Department ODNRI Overseas Development Administration Foreign and Common Wealth Office, United Kingdom. *Regional Physical Planning Programme for Re-migration (RePPProt) 1986-1988*. Review Phase I, IB dan II.