

Efektivitas Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Mengendalikan Alih Fungsi Lahan Sawah Subak: Studi Kasus di Kabupaten Badung, Bali

I Putu Sriartha dan Wayan Windia
Universitas Pendidikan Ganesha
dan Universitas Udayana
Email : psriartha@yahoo.com

Abstract

This study was aimed at mapping the rice field land conversion spatial pattern in the metropolitan region of Badung Regency, Bali Province, and analyzes the effectiveness of local government policy in controlling rice field land conversion. The mapping was done using the overlay technique aided Geographical Information System (GIS) in which the 2002 land use map and the 2009 land use map. The analysis of the effectiveness of the local government policy was done using regulating documents, observation of in the field, and analysing community evaluation (involving *subak* leader/*pekaseh*, farmer/*subak* member, and chairman traditional village/*klian*). The study shows that the spatial distribution of the rice field land conversion form cluster pattern. This pattern emerged because of the contagious nature of the rice field land conversion that influenced by development in the surrounding environment. The implementation of the local government policy is not effective. This is supported by some weakness in the regulation system, an increase in rice field conversion facts and negative respon from the community of the local government policy implementation. In order to make the control of the rice field land conversion run effectively, the local government should reorient the development priorities to the agricultural sector by engaging the partisipant of the local community such as *subak*.

Keywords: rice field land conversion, the local government policy, *subak* system

Abstrak

Penelitian ini bertujuan memetakan pola spasial alih fungsi lahan sawah di kawasan metropolitan Kabupaten

Badung, Provinsi Bali, dan menganalisis efektivitas kebijakan Pemerintah Daerah dalam mengendalikan alih fungsi lahan sawah. Pemetaan dilakukan dengan teknik tumpang susun berbantuan Sistem Informasi Geografi (SIG) antara peta penggunaan lahan tahun 2002 dan tahun 2009. Analisis efektivitas kebijakan Pemerintah Daerah dalam mengendalikan alih fungsi lahan sawah didasarkan pada dokumen regulasi, pengamatan di lapangan, dan penilaian masyarakat (*pekaseh*, *krama subak*, dan *klian desa pekraman*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa distribusi spasial alih fungsi lahan sawah subak membentuk pola mengelompok. Pola ini terjadi karena alih fungsi lahan merupakan fenomena luberan/kolektif yang dipengaruhi oleh perkembangan lingkungan terdekat di sekitarnya. Implementasi kebijakan pengendalian alih fungsi lahan sawah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah belum berjalan secara efektif. Hal ini terlihat dari masih lemahnya sistem regulasi yang ada, fakta alih fungsi lahan sawah di lapangan yang terus meningkat, dan adanya penilaian negatif dari masyarakat. Untuk meningkatkan efektivitas kebijakan pengendalian alih fungsi lahan sawah subak, Pemerintah Daerah agar melakukan reorientasi prioritas kebijakan pembangunan ke sektor pertanian dengan melibatkan partisipasi masyarakat lokal, seperti subak.

Kata-kata kunci: alih fungsi lahan sawah, kebijakan Pemerintah Daerah, sistem subak

Pendahuluan

K eberadaan dan ketersediaan lahan sawah memiliki peran strategis bagi Indonesia yang mayoritas makanan pokok penduduknya adalah beras. Disamping sebagai sumber produksi pangan untuk mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional secara berkelanjutan, lahan sawah juga memiliki peran positif yang beragam dalam mendukung pembangunan berkelanjutan. Alit Artha et.al. (2005), Sutawan (2005), dan Susanto (2008) menyatakan bahwa peran jamak (*multi-function roles*) dari lahan sawah adalah sebagai stabilitas suplai pangan khususnya beras, pengendali keseimbangan ekologis, vitalitas ekonomi dan sosial masyarakat dan wilayah perdesaan, penyangga identitas dan warisan budaya, serta

pelestari nilai-nilai estetika dan spiritual-religius.

Fenomena di lapangan menunjukkan bahwa alih fungsi lahan sawah irigasi di Indonesia terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Pada tahun 2008, luas lahan sawah irigasi tercatat 4.828.476,00 hektar dan pada tahun 2012 menjadi 4.417.581,92 hektar, yang berarti dalam periode tahun 2008-2012 lahan sawah irigasi menurun seluas 410.894,18 hektar atau 102.723,45 hektar setiap tahunnya (Kementerian Pertanian, 2013). Penurunan luas lahan sawah irigasi banyak terjadi di Jawa dan Bali.

Di Bali, fenomena alih fungsi lahan sawah irigasi tidak saja dipicu oleh dinamika perkembangan wilayah urban, tetapi karena makin pesatnya perkembangan sektor pariwisata. Ada kecenderungan bahwa laju alih fungsi lahan sawah di daerah Bali makin massif dan akseleratif seiring dengan semakin pesatnya perkembangan pariwisata. Data dari BPS Provinsi Bali (2013) mencatat bahwa selama periode 2002–2012, alih fungsi lahan sawah di Bali mencapai 4.151 ha, yang berarti laju alih fungsi lahan sawah irigasi mencapai 415,10 ha per tahun.

Angka tersebut tidak jauh berbeda dengan hasil penelitian As-syakur (2011) tentang perubahan penggunaan lahan di Provinsi Bali tahun 2003-2008 dengan menggunakan citra satelit berbantuan analisis Sistem Informasi Geografi (SIG), yang menemukan rata-rata alih fungsi lahan sawah irigasi per tahun seluas 475,59 ha. Upaya untuk menambah lahan sawah baru melalui program ekstensifikasi sangat sulit dilakukan karena potensi lahan dan air di wilayah Provinsi Bali telah mengalami defisit dengan status daya dukung lahan kurang dari satu, yakni 0,630 dan status daya dukung air 0,86 atau defisit air sebesar 0,75 miliar m³/tahun (Rusna, dkk., 2011; Sunarta, dkk., 2011).

Makin massif dan akseleratifnya alih fungsi lahan sawah di Bali dapat mengancam kehidupan sosial, ekonomi, budaya, dan lingkungan masyarakat. Patut disadari bahwa Bali hanya memiliki potensi keunikan budaya dan pertanian dengan bentang lahan sawahnya yang bertingkat-tingkat (*rice-terrace*). Pertanian di Bali sangat unik karena dikelola oleh lembaga

irigasi tradisional yang disebut subak. UNESCO pada sidang ke-36 tanggal 29 Juni 2012 di St. Petersburg, Rusia, secara resmi mengakui subak lahan irigasi sebagai warisan budaya dunia dengan atribut *Cultural Landscape of Bali Province: The Subak System as a Manifestation of the Tri Hita Karana Philosophy*. Penetapan subak sebagai warisan budaya dunia karena dinilai memiliki nilai-nilai keaslian, nilai-nilai universal, dan nilai-nilai luar biasa, salah satunya adalah nilai perekat sosial dan budaya yang kuat (Windia dan Wiguna, 2013).

Subak juga berperan sentral sebagai penyangga budaya dan lingkungan Bali serta menjadi sumber atau “roh” berkembangnya sektor pariwisata seperti sekarang. Hilangnya lahan sawah akan berdampak pada lenyapnya sistem subak, yang pada akhirnya akan dapat menghancurkan budaya Bali. Di samping itu, lenyapnya sistem subak akan mengancam ketahanan budaya dan ekonomi nasional, serta masyarakat internasional akan kehilangan salah satu warisan budaya dunia. Oleh karena itu, masalah pesatnya alih fungsi lahan sawah di Bali sangat penting dicarikan alternatif pemecahannya.

Pemerintah pusat maupun pemerintah daerah telah melakukan berbagai upaya untuk menekan laju alih fungsi lahan pertanian, diantaranya adalah dengan mengeluarkan kebijakan regulasi pemanfaatan lahan, seperti penetapan rencana tata ruang wilayah, sistem zonasi, perizinan, sistem insentif-disinsentif dan kompensasi. Permasalahannya adalah bagaimana fakta keragaan spasial alih fungsi lahan sawah yang terjadi di lapangan, dan bagaimana efektivitas implementasi kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Badung dalam mengendalikan alih fungsi lahan sawah. Kedua permasalahan tersebut menjadi fokus pembahasan dalam tulisan ini.

Alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan nonpertanian melibatkan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*). Iqbal dan Sumaryanto (2007) menyatakan bahwa terdapat empat pemangku kepentingan utama yang berperan dalam proses alih fungsi lahan pertanian, yaitu pemerintah dengan jajaran instansinya, masyarakat dengan lapisan sosialnya, sektor

swasta dengan korporasi bisnisnya, dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Irawan (2008) dan Sriartha (2014) menyatakan bahwa pihak yang paling menentukan terjadinya alih fungsi lahan adalah pemerintah. Hal ini dapat dipahami karena pemerintah memiliki otoritas politik untuk : (1) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penyediaan, dan pemeliharaan sumberdaya lahan, (2) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan sumberdaya lahan, dan perbuatan-perbuatan hukum yang berkaitan dengan penggunaan sumberdaya lahan. Pihak swasta seperti pengusaha gabungan (*corporate*), pengusaha perorangan, dan para makelar/caloe juga berperan sangat besar dalam proses alih fungsi lahan sawah, namun tetap tergantung pada otoritas kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah. Dengan demikian, alih fungsi lahan pertanian yang terjadi di lapangan beserta dampak yang ditimbulkannya sangat ditentukan oleh efektivitas kebijakan pengendalian yang dilakukan oleh pemerintah.

Efektivitas pengendalian alih fungsi lahan pertanian termasuk bagian dari kebijakan publik. Hoogerwerf (1983) menyatakan bahwa efektivitas suatu kebijakan publik ditentukan oleh faktor akurasi rumusan kebijakan, kelengkapan informasi yang dimiliki oleh para pelaksana kebijakan, dukungan publik terhadap kebijakan, serta kualitas dan moralitas para pelaksana kebijakan. Terkait dengan kebijakan konversi lahan pertanian, Irawan (2008) mengemukakan lima hal yang perlu dirumuskan kembali guna meningkatkan efektivitas pengendalian konversi lahan pertanian, yaitu (1) orientasi kebijakan hendaknya diarahkan pada upaya menekan dan menetralkan dampak negatif alih fungsi lahan pertanian, (2) objek alih fungsi lahan didasarkan pada zonasi atau kawasan pertanian, bukan jenis lahan pertanian, (3) kebijakan yuridis yang disertai sanksi tegas dan dilengkapi dengan kebijakan instrumen ekonomi, (4) birokrasi organisasi pelaksana kebijakan yang sentralistik dan tidak tumpang tindih, (5) sosialisasi kebijakan kepada masyarakat secara intensif.

Di samping kelima upaya tersebut di atas, sebenarnya terdapat instrumen lain yang sangat penting diberdayakan oleh pemerintah daerah, yaitu inisiatif dan partisipasi komunitas lokal. Iqbal dan Sumaryanto (2007) menyatakan bahwa salah satu kelemahan kebijakan pengendalian alih fungsi lahan pertanian yang diterapkan selama ini adalah belum dilibatkannya komunitas lokal yang terlibat langsung dalam pengelolaan lahan pertanian. Instrumen kebijakan yang terakhir merupakan strategi kebijakan yang bertumpu pada partisipasi masyarakat (*community-based management plan*), artinya bahwa masyarakat menjadi tumpuan dalam bentuk partisipasi dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian. Namun, instrumen kebijakan yang terakhir ini belum diimplementasikan secara optimal. Pentingnya pelibatan lembaga lokal dalam pengelolaan lahan dan air di Bali telah diingatkan oleh Windia (2002), bahwa seiring dengan kehidupan manusia yang semakin kompleks, maka permasalahan yang muncul berkaitan dengan pemanfaatan lahan dan air tidak dapat dipecahkan hanya dengan aturan-aturan formal, tetapi diperlukan suatu lembaga yang dapat memadukan aturan-aturan formal dan norma-norma sosial-religius secara operasional sebagaimana halnya telah berlaku dalam sistem subak di Bali.

Sistem subak sebagai kelembagaan lokal yang terkait langsung dengan pengelolaan lahan sawah dan air irigasi. Dengan berlandaskan pada filosofi *Tri Hita Karana (THK)*, subak telah diakui perannya sangat efisien dan efektif dalam mengelola kelestarian sumberdaya pertanian, terutama air irigasi. Ostrom (1992) dan Ambler (1992) menilai subak sebagai lembaga pengelola air irigasi paling efektif dan terancang di dunia. Penilaian itu didasarkan pada hasil kunjungan Tim GAO (*General Accounting Office of The United States*) tahun 2003 ke beberapa lembaga irigasi petani termasuk subak di Bali. Kecanggihan sistem subak dilihat dari struktur organisasinya yang bersifat otonom dan fleksibel, memiliki sistem distribusi dan alokasi air yang adil yang menjamin tetap berlangsungnya pola dan jadwal tanam, walaupun terjadi kelangkaan air terutama di saat musim

kemarau, operasi dan pemeliharaan jaringan irigasi dilakukan secara gotong royong, serta adanya upacara s ritual yang unik. Semua keunggulan yang dimiliki oleh sistem subak tersebut pada dasarnya bersumber dari landasan filosofinya yang disebut *Tri Hita Karana*. Hasil penelitian lainnya membuktikan bahwa subak sangat berperan sebagai pelestari ekosistem, pemersatu kehidupan sosial, penyangga budaya serta ketahanan pangan (Kasryno, dkk., 2003; Baharsyah, 2005; Sutawan, 2005; Lorenzen and Stephan Lorenzen, 2010; Lansing and Therese A. De Vet, 2012). Salah satu dari peneliti tersebut, yakni Lorenzen and Stephan Lorenzen (2010:40) menyatakan keunggulan subak sebagai berikut.

“The subak is merely a supportive framework to allow farmers to manage rice production as smoothly as possible, assuring continuous access to irrigation water, minimizing free-riding through joint responsibilities in management and operation, and guaranteeing the protection of the crop by organizing ceremonies and setting a cultivation schedule”.

Subak pada dasarnya merupakan kerangka kerja yang mendukung untuk memungkinkan para petani mengelola usaha tani padi sebaik mungkin, menjamin akses kebutuhan air irigasi secara kontinu, meminimalkan pelanggaran melalui tanggungjawab bersama di dalam operasi dan pengelolaan sumberdaya, menjamin proteksi tanaman melalui pengaturan ritual dan jadwal tanam.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan rancangan penelitian survei-kebijakan yang mengkaji gejala, fakta, peristiwa empirik tentang kebijakan pengendalian alih fungsi lahan sawah dengan meneliti populasi atau sebagian populasi serta menggunakan kuesioner sebagai instrumen pengumpul data yang utama. Hal ini sejalan dengan pendapat Goodall (1987), Dane (1990), Singarimbun dan Sofian Effendi (2012), bahwa fokus kajian penelitian survei adalah gejala atau objek dalam bentuk fakta, opini, dan perilaku dari sebagian populasi (sampel) atau keseluruhan populasi

(sensus), dan menggunakan kuesioner sebagai alat pengumpul data yang pokok.

Lokasi penelitian meliputi semua subak yang ada di tiga kecamatan, yaitu Kecamatan Kuta, Kuta Utara, dan Mengwi yang merupakan kawasan metropolitan di Kabupaten Badung. Kawasan tersebut pada dasarnya merupakan kawasan pertanian sawah yang produktif, namun sejak tahun 1990-an hingga sekarang mengalami transformasi ekonomi sekunder dan tersier seiring dengan meningkatnya perkembangan sektor pariwisata.

Data keragaan alih fungsi lahan sawah bersumber dari (1) peta penggunaan lahan tahun 2002 dan tahun 2009 yang dihasilkan melalui interpretasi dan digitasi citra satelit IKONOS tahun 2002 dan tahun 2009 dengan menggunakan *software* Sistem Informasi Geografis (SIG), (2) peta jaringan irigasi tahun 2002 yang dikeluarkan oleh Dinas Bina Marga dan Pengairan Kabupaten Badung, Bali. Data tentang kebijakan pengendalian alih fungsi lahan sawah dikumpulkan dari : (1) data sekunder berupa dokumen rencana tata ruang wilayah dan peraturan-peraturan yang terkait dengan pengendalian alih fungsi lahan sawah yang tersimpan pada dinas terkait di Pemerintahan Badung, (2) data primer pelaksanaan pengendalian alih fungsi lahan sawah yang diperoleh dengan cara observasi lapangan, (3) data primer penilaian *stakeholders* (para *pekaseh*/ketua subak, petani, *klian*/ketua desa pekraman, staf dan pejabat dinas terkait) tentang efektivitas implementasi kebijakan Pemerintah Daerah Badung dalam mengendalikan alih fungsi lahan sawah, dikumpulkan melalui teknik wawancara dengan menggunakan kuesioner yang telah disiapkan sebelumnya.

Untuk mendapatkan pemahaman tentang pola spasial alih fungsi lahan sawah dilakukan analisis spasial dengan teknik tumpang susun (*overlay*) peta penggunaan lahan tahun 2002 dan tahun 2009. Unit analisis spasialnya adalah wilayah subak yang berjumlah 69 unit *subak*. Teknik tumpang susun akan menghasilkan peta pola spasial alih fungsi lahan sawah, dan berdasarkan peta tersebut dihitung luas dan laju alih

fungsi lahan sawah kemudian dianalisis secara deskriptif sehingga diperoleh penjelasan yang sistematis dan akurat tentang keragaan pola spasial alih fungsi lahan sawah di daerah penelitian. Analisis efektivitas implementasi kebijakan pemerintah daerah dilakukan dengan deskriptif kuantitatif, melalui analisis dokumen, analisis fakta lapangan, dan analisis penilaian para pemangku kepentingan (*stakeholders*).

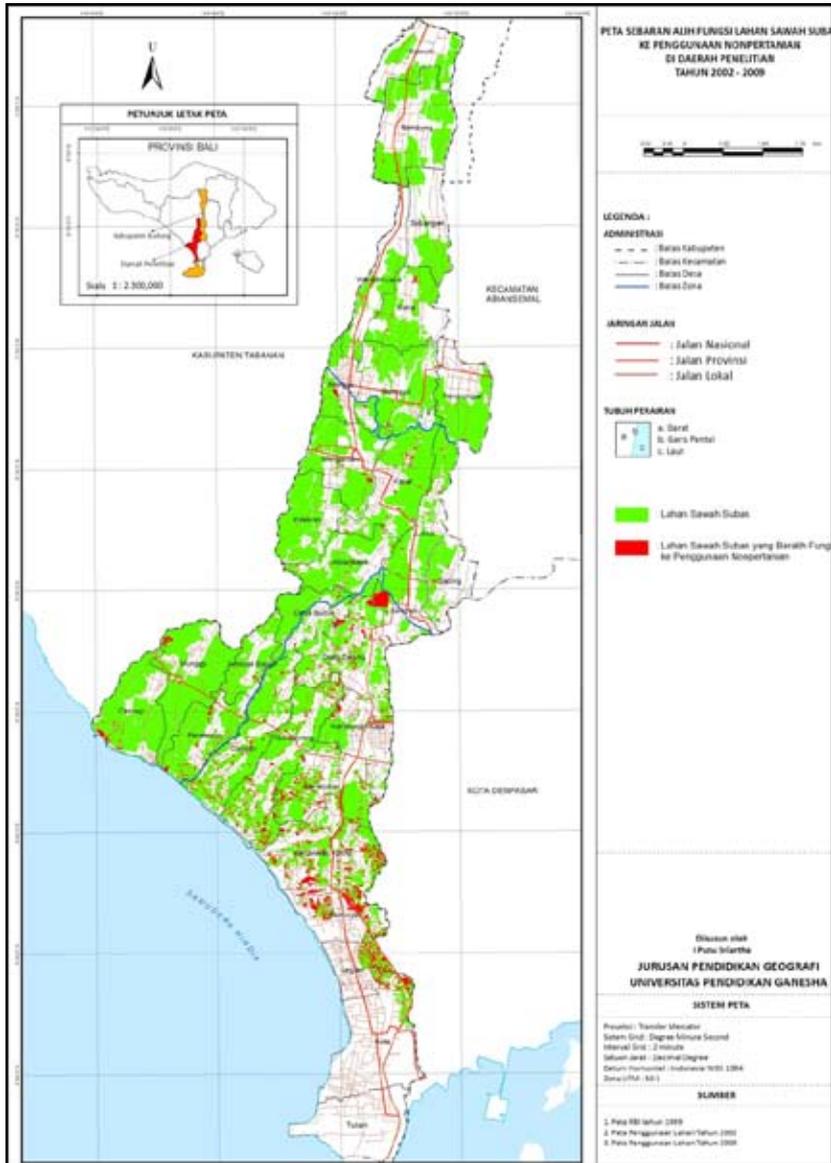
Analisis penilaian *stakeholders* menggunakan instrumen penilaian model Likert dengan skala 1–4. Instrumen penilaian terdiri dari 13 pernyataan, sehingga skor total maksimal idealnya adalah 52 dan skor total minimal idealnya 13. Berdasarkan skor total ideal tersebut, dibuat kriteria penilaian menjadi 4 tingkatan, yaitu: tidak efektif (skor 13–22), kurang efektif (skor 23–32), efektif (skor 33–42), dan sangat efektif (skor 43–52). Untuk mengetahui posisi penilaian *stakeholders*, maka skor empirik yang diperoleh dibandingkan dengan kriteria penilaian tersebut. Selanjutnya data hasil penelitian dari analisis dokumen, observasi fakta lapangan, dan penilaian dari *stakeholders* diberikan pemaknaan dan diinterpretasikan secara naratif-analitis dilengkapi dengan foto lapangan, grafik, dan hasil perhitungan kuantitatif berupa nilai rata-rata, nilai frekuensi, dan nilai persentase.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Pola Spasial Keragaan Alih Fungsi Lahan Sawah

Perhitungan luas lahan sawah subak (69 subak) dengan metode SIG pada peta penggunaan lahan tahun 2002 dan 2009 diperoleh hasil luas lahan sawah tahun 2002 adalah 6974,62 hektar dan tahun 2009 seluas 6506,28 hektar. Data ini menunjukkan bahwa dalam periode tahun 2002–2009 di daerah penelitian terjadi penurunan luas lahan sawah seluas 468,34 hektar atau 66,91 hektar per tahun dengan laju alih fungsi 6,71%. Dengan asumsi laju penurunan lahan sawah bersifat konstan, keberadaan lahan sawah hanya bertahan dalam waktu 97 tahun terhitung sejak tahun 2009. Ini berarti di daerah penelitian tidak lagi terdapat lahan sawah pada tahun 2106. Namun, fakta di lapangan menunjukkan laju penurunan luas lahan sawah tidak

konstan, tetapi terus meningkat setiap tahunnya seiring dengan perkembangan ekonomi dan jumlah penduduk. Dengan mengacu pada fakta empirik ini maka keberadaan lahan sawah di daerah penelitian diperkirakan tidak akan bertahan hingga tahun 2106.



Gambar 1. Pola Spasial Alih Fungsi Lahan Sawah Subak

Dengan melakukan teknik tumpang susun (*overlay*) peta penggunaan lahan tahun 2002 dan tahun 2009, dapat divisualisasikan pola distribusi spasial alih fungsi lahan sawah ke dalam peta seperti pada Gambar 1. Pada peta tersebut nampak bahwa pola alih fungsi lahan sawah bersifat mengelompok (*cluster pattern*), terkonsentrasi di bagian selatan, sedangkan semakin ke arah utara semakin jarang. Hal ini terjadi karena di bagian selatan terdapat pusat pariwisata internasional Kuta dan Nusa Dua yang berdekatan juga dengan Kota Denpasar sebagai pusat pertumbuhan ekonomi sekunder dan tersier.

Alih fungsi lahan sawah sangat berpotensi merembet dari selatan ke arah bagian tengah dan utara, karena di kawasan tengah terdapat pusat pemerintahan Kabupaten Badung dengan ibukotanya Mangupura, yang beroperasi sejak tahun 2009. Di samping itu, di zona tengah ini terdapat jalur koridor nasional dan pusat segitiga pertumbuhan ekonomi yang menghubungkan Jawa dan Bali Barat - Bali Utara - Bali Selatan dan Bali Timur hingga Lombok.

Di samping dipicu oleh faktor meningkatnya aksesibilitas dan perkembangan wilayah, pola mengelompok alih fungsi lahan sawah terjadi karena alih fungsi lahan sawah bersifat menular. Apabila di suatu lokasi terjadi alih fungsi lahan, maka dalam waktu yang tidak lama lahan di sekitarnya juga akan beralih fungsi secara progresif. Fenomena ini oleh Bryant, et.al. (1982) disebut sebagai gejala luberan (*spill over phenomenon*) dimana kontinuitas keberadaan sawah pada suatu tempat sangat dipengaruhi oleh kondisi lingkungan di sekitarnya. Sementara Friedman (1973) menyebut sebagai gejala kolektif (*collective phenomena*), di mana perubahan pada satu bidang lahan akan mempengaruhi perubahan pada bidang lahan di sekelilingnya.

Menurut Irawan (2005) fenomena tersebut terjadi karena dua faktor. Pertama, sejalan dengan pembangunan perumahan atau industri di suatu lokasi alih fungsi lahan, maka aksesibilitas di lokasi tersebut menjadi semakin kondusif untuk pengembangan permukiman atau industri yang akhirnya mendorong meningkatnya permintaan lahan sehingga harga

lahan di sekitarnya meningkat. Kedua, peningkatan harga lahan selanjutnya merangsang petani lain di sekitarnya untuk menjual lahan. Wibowo (1996) menambahkan bahwa pelaku pembelian tanah biasanya bukan penduduk setempat, sehingga mengakibatkan terbentuknya lahan-lahan guntai yang secara umum rentan terhadap proses alih fungsi lahan.

2. Efektivitas Kebijakan Pengendalian Alih Fungsi Lahan

Analisis efektivitas pengendalian alih fungsi lahan sawah yang dilakukan oleh pemerintah daerah dilakukan dengan cara menganalisis dokumen tentang keberadaan peraturan yang ada, analisis fakta hasil pengamatan lapangan, dan analisis penilaian atau pandangan masyarakat (*pekaseh*, petani *krama subak*, dan ketua/*klian* desa *pekraman*). Hasil analisis dokumen tentang peraturan yang terkait dengan pengendalian alih fungsi lahan sawah menunjukkan, bahwa Pemerintah Kabupaten Badung memiliki sejumlah peraturan yang masih berlaku hingga sekarang, di antaranya (1) Peraturan Daerah (Perda) Nomor 26 Tahun 2013 tentang RTRW Kabupaten Badung, (2) Perpres Nomor 45 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Perkotaan *Sarbagita* (Denpasar, Badung, Gianyar, Tabanan) yang diubah menjadi Perpres Nomo 51 Tahun 2014. (3) Perda Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jalur Hijau, (4) Perda Nomor 29 Tahun 2013 tentang Pengurangan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan Untuk Kondisi Tertentu Objek Pajak Pada Tanah Pertanian, (4) Perbup Nomor 89 Tahun 2012 tentang Pengurangan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan Untuk Kondisi Tertentu Objek Pajak pada Jalur Hijau dan Kawasan Limitasi, (5) Perda Nomor 27 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Izin Mendirikan Bangunan.

Berdasarkan dokumen regulasi yang ada dan keterangan yang diperoleh dari Bappeda Badung, dapat dinyatakan bahwa jumlah regulasi yang mengatur pengendalian alih fungsi lahan sudah cukup memadai dan dibuat berdasarkan peraturan-peraturan yang ada di atasnya. Beberapa kelemahan yang ditemukan adalah: (1) Perda Nomor 26 Tahun 2013 belum

dijabarkan menjadi Peraturan Bupati (Perbup) tentang Rencana Detail Tata Ruang Kecamatan (RDTRK) maupun Rencana Detail Tata Ruang Desa (RDTRD). RDTRK dan RDTRD ini sangat penting karena berisi arahan zonasi pemanfaatan ruang secara rinci. (2) Adanya inkonsistensi penetapan peraturan karena kepentingan tertentu, seperti Perpres Nomor 45 Tahun 2011 yang baru berumur 3 tahun telah diganti dengan Perpres yang baru. (3) Perda Nomor 3 Tahun 1992 tentang Kawasan Jalur Hijau dinilai sudah kadaluwarsa dan tidak sesuai dengan kondisi riil perkembangan saat sekarang. (4) Mekanisme penyusunan dokumen peraturan bersifat *top-down*, kurang melibatkan masyarakat bawah. (5) Dokumen peraturan yang dibuat belum terkomunikasikan atau tersosialisasikan kepada masyarakat. (6) Kebijakan insentif dan pemberdayaan untuk petani dan lembaga lokal (seperti subak) yang diatur dalam dokumen belum maksimal.

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang belum berjalan efektif. Hal ini terlihat dari adanya pelanggaran di beberapa kawasan lahan sawah. Pertama, pelanggaran izin membangun di kawasan lahan sawah bukan kawasan jalur hijau, di mana sejumlah bangunan baru di kawasan ini belum memiliki IMB. Kedua, pelanggaran membangun di lahan sawah pada kawasan jalur hijau. Jenis pelanggaran yang kedua cukup marak terjadi, seperti ditunjukkan pada Foto 1.

Salah satu penyebab terjadinya pelanggaran tersebut karena sistem pengendalian yang dilakukan oleh pemerintah masih lemah. Sistem pengawasan dan penertiban alih fungsi lahan sawah yang dilakukan oleh instansi terkait di lingkungan Pemerintah Daerah Badung (Sat. Pol. PP, Dinas Pertanian dan Kehutanan, Badan Perizinan, Dinas Bina Marga dan Pengairan, Badan Pertanahan Nasional) belum terpadu, koordinatif, dan berkesinambungan. Di samping itu, komitmen petugas melakukan pengawasan dan penertiban belum sepenuhnya bertindak konsisten, tegas, dan adil. Fenomena ini hampir sejalan dengan pernyataan Iqbal dan Sumaryanto (2007),



Foto 1. Pelanggaran bangunan di kawasan lahan sawah atau jalur hijau (Foto Sriartha)

bahwa tidak efektifnya pengendalian alih fungsi lahan sawah disebabkan oleh: (1) kurang kuat dan padunya koordinasi antar-lembaga terkait, (2) lemahnya sistem administrasi tanah, (3) pelaksanaan di lapangan yang kurang konsisten dan serius, (4) peraturan yang ada bersifat paradoksal dan dualistik, (5) belum dilibatkannya petani pemilik lahan dan kelembagaan lokal secara aktif. Di lihat dari sisi perkembangan eksternal, kurang efektifnya pengendalian alih fungsi lahan sawah di daerah penelitian dipicu oleh perkembangan sektor pariwisata yang jauh lebih pesat dibandingkan dengan kecepatan Pemerintah Daerah dalam mengantisipasi fenomena tersebut.

Efektivitas kebijakan dan program pengendalian alih fungsi lahan sawah didasarkan juga pada penilaian atau pandangan *pekaseh*, petani, dan ketua/*klian* desa *pekraman* sebagai

representasi dari masyarakat yang berkepentingan terhadap lahan sawah. Analisis penilaian atau pandangan masyarakat dilakukan dengan meminta respon masyarakat terhadap 13 butir pernyataan yang dijabarkan dari isu-isu pokok, yaitu: keberadaan peraturan tentang kawasan lahan sawah abadi (1 pernyataan), pelibatan masyarakat dalam pembuatan peraturan (3 pernyataan), pelaksanaan pengawasan dan penerapan sanksi (2 pernyataan), perizinan (2 pernyataan), pemberian subsidi dan keringanan pajak kepada petani (2 pernyataan), dan pelanggaran yang terjadi (3 pernyataan). Hasil penilaian tersebut disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Penilaian Masyarakat terhadap Efektivitas Kebijakan dan Program Pemerintah dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah

Komponen Masyarakat	N	Rerata Skor	Jumlah N Berdasarkan Penilaian terhadap Efektivitas Kebijakan dan Program			
			SE	E	KE	TE
1. <i>Pekaseh</i>	69	26,19	2	10	44	13
2. <i>Petani/Krama Subak</i>	45	28,22	4	9	22	10
3. <i>Klian Desa Pekraman</i>	54	28,25	5	8	27	14
Jumlah	168	27,55	11 (6,55%)	27 (16,07%)	93 (55,36%)	37 (22,02%)

Sumber : Peneliti, 2015. Keterangan : N= Responden ; SE= Sangat Efektif ; E= Efektif ; KE= Kurang Efektif ; TE=Tidak Efektif.

Hasil penelitian pada Tabel 1 menunjukkan bahwa pemerintah belum mampu melaksanakan pengendalian alih fungsi lahan sawah secara efektif. Tercatat sebanyak 77,38% masyarakat menilai bahwa implementasi kebijakan pengendalian alih fungsi lahan sawah dari pemerintah berjalan kurang efektif atau tidak efektif, sedangkan hanya 22,59% menilai efektif atau sangat efektif. Dilihat dari rata-rata skor, diperoleh 27,55 yang berarti

bahwa penilaian masyarakat terhadap implementasi kebijakan pengendalian alih fungsi lahan sawah belum atau kurang efektif. Kurang efektifnya kebijakan dan program pengendalian alih fungsi lahan sawah yang dilakukan oleh pemerintah membawa konsekuensi perlunya pemerintah menerapkan pendekatan dari bawah (*bottom-up*) dengan melibatkan masyarakat lokal seperti subak, dalam merencanakan, melaksanakan, dan mengevaluasi program pengendalian alih fungsi lahan sawah.

Penutup

Selama periode tahun 2002–2009, luas lahan sawah daerah penelitian mengalami alih fungsi ke penggunaan nonpertanian seluas 468,34 hektar atau 66,91 hektar per tahun dengan laju 6,71% per tahun. Pola spasial alih fungsi lahan sawah bersifat mengelompok dengan konsentrasi di bagian selatan yang berdekatan dengan Kota Denpasar dan Kuta sebagai kawasan perkotaan inti dan pusat pariwisata internasional. Terbentuknya pola mengelompok sangat terkait dengan perkembangan lingkungan yang terjadi di sekitar kawasan lahan sawah dan sifat alih fungsi lahan yang menular/luberan.

Implementasi kebijakan pengendalian alih fungsi lahan sawah yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Badung berjalan kurang efektif. Hal ini terlihat dari tiga indikator. Pertama, dokumen peraturan yang ada memiliki beberapa kelemahan seperti RTRWK belum dijabarkan ke dalam peraturan tingkat detail (peraturan zonasi), kurang melibatkan masyarakat bawah, kurang tersosialisasikan, kurang konsisten, dan beberapa peraturan sudah kedaluwarsa (*out of date*). Kedua, fakta di lapangan menunjukkan laju alih fungsi lahan sawah terus meningkat dan pelanggaran pemanfaatan ruang makin marak terjadi. Ketiga, penilaian masyarakat (*pekaseh, klian desa pekraman, petani/krama subak*) yang negatif terhadap implementasi kebijakan pengendalian alih fungsi lahan sawah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Disarankan agar Pemerintah Daerah agar merevitalisasi kebijakan pembangunan yang seimbang antara pariwisata

dan pertanian, yang selama ini dinilai bias pariwisata/kota. Di samping itu, pemerintah daerah hendaknya menyadari bahwa peraturan-peraturan formal tidak akan efektif untuk menekan alih fungsi lahan sawah, untuk itu perlu diintegrasikan dengan aturan-aturan lokal (kearifan lokal) yang ada di masyarakat, seperti yang ada pada sistem subak di Bali. Pemerintah sudah saatnya melibatkan subak dalam upaya mengendalikan alih fungsi lahan sawah, karena lahan sawah merupakan komponen *palemahan* dalam filosofi *Tri Hita Karana* yang merupakan pedoman dan tujuan kehidupan subak.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada: (1) Kementerian Teknologi, Riset dan Pendidikan Tinggi yang telah mendanai penelitian Hibah Bersaing tahun 2015 (tahun pertama), (2) Pemerintah Daerah Kabupaten Badung yang memfasilitasi izin lokasi dan data penelitian, (3) para *pekaseh*, *krama subak*, dan *klian desa adat/pekraman*, yang berperan sebagai sumber informasi dan data penelitian.

DAFTAR PUSTAKA

- Alit Artha W., I Wayan. Rachel P. Lorenzen and Stephan Lorenzen. 2005. Past, Present And Future-Perspectives of Balinese Rice Farming. In: Sumarno, Suparyono, Achmad M. Pagi, Made Oka Adnyana (Ed): *Rice Industry, Culture, and Environment, Book 1. Proceedings of the International Rice Conference, September 12-14, 2005, Tabanan Bali*. Indonesian Agency for Agricultural Research and Development in Cooperation with International Rice Research Institute.
- Ambler, John S. 1992. Dinamika Irigasi Petani: Kerangka dan Prinsip-Prinsip Kelembagaan. In: *John S. Ambler (Ed), Irigasi di Indonesia: Dinamika Kelembagaan Petani*. LP3ES, Jakarta.
- As-syakur, Abd. Rahman. 2011. Perubahan Penggunaan lahan Di Provinsi Bali. Dalam : I Wayan Sandi Adnyana, I Wayan Arthana, Abd. Rahman As-syakur (Editor): *Perubahan Penggunaan Lahan*

- dan Daya Dukung Lingkungan*. Denpasar: Udayana University Press.
- Baharsyah, Syarifudin. 2005. Local Wisdom As An Important Social Capital In Rice-Based Agriculture Development. Dalam: Sumarno, Suparyono, Achmad M. Pagi, Made Oka Adnyana (Eds): *Rice Industry, Culture, and Environment, Book 1, Proceedings of the International Rice Conference, September 12-14, 2005, Tabanan Bali*. Indonesian Agency for Agricultural Research and Development in Cooperation with International Rice Research Institute.
- Biro Pusat Statistik Propinsi Bali. 2013. *Bali Dalam Angka*. Denpasar.
- Bryant, C.R., Russwurm and McLellan. 1982. *The City's Country Side: Land and its Management in the Rural- Urban Fringe*. New York: Longman Inc.
- Dane, Francis C. 1990. *Research Methods*. California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Friedman. 1973. The Future of Urban Habitat. In McAllister, D.M. (Ed), *A New Focus for Land Use Planning*. Washington: National Science Foundation.
- Goodall, B. 1987. *Dictionary of Human Geography*. New York: Penguin Books.
- Hoogerwerf A. 1983. *Ilmu Pemerintahan*. Penerjemah: R.L.L. Tobing. Jakarta : Penerbit Erlangga.
- Iqbal, Muhammad dan Sumaryanto. 2007. Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Bertumpu Pada Partisipasi Masyarakat. *Jurnal Analisis Kebijakan pertanian (Agricultural Policy Analysis)*, Volume 5 Nomor 2, Juni 2007: 167-182.
- Irawan, Bambang. 2008. Meningkatkan Efektivitas Kebijakan Konversi Lahan. *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Volume 26 No. 26, Desember 2008: 116-131.
- Kementerian Pertanian. 2013. *Statistik Lahan Pertanian Tahun 2008-2012*. Jakarta: Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian, Sekretariat Jenderal Kementerian Pertanian Republik Indonesia.
- Kasryno, Faisal, Effendi Pasandaran, dan Achmad M. Fagi. 2003. "Local Wisdom of the *Subak* System In Bali: A Model of Just and Sustainable Rural Development". Dalam : Faisal Kasryno,

- Effendi Pasandaran, dan Achmad M. Fagi (Penyunting): *Subak dan Kerta Masa, Kearifan Lokal Mendukung Pertanian Berkelanjutan*. Yayasan Padi Indonesia (YAPADI). Jakarta.
- Lansing, J. Stephen and Therese A.de Vet. 2012. The Functional Role of Balinese Water Temples: A Response to Critics. *Hum Ecol* (2012) 40: 453-467, DOI 10.1007/s10745-012-9469-4, © Springer Science+Business Media, LLC 2012. Diakses tanggal 16 Oktober 2013.
- Lorenzen, Rachel P. And Stephan Lorenzen. 2010. Changing Realities – Perspectives on Balinese Rice Cultivation. *Hum Ecol* (2011) 39: 29-42, DOI 10.1007/s10745-010-9345-z, © Springer Science+Business Media, LLC 2010. Diakses tanggal 16 Oktober 2013.
- Ostrom, E. 1992. *Crafting Institutions Self-Governing Irrigation Systems*. San Francisco: Institut for Contemporary Studies.
- Rusna, I Wayan, I Wayan Nuarsa, I Gusti Alit Gunadi. 2011. Daya Dukung Lahan. Dalam: I Wayan Sandi Adnyana, I Wayan Arthana, Abd. Rahman As-syakur (Editor): *Perubahan Penggunaan Lahan dan Daya Dukung Lingkungan*. Denpasar : Udayana University Press.
- Singarimbun, Masri, dan Sofian Effendi. 2012. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta: LP3ES.
- Sriartha, I Putu. 2014. Kajian Spasial Keberlanjutan Sistem Subak Yang Berlandaskan *Tri hita Karana* Di Kabupaten Badung, Bali. *Disertasi (tidak dipublikasikan)*. Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Geografi UGM.
- Sunarta, I Nyoman, I Wayan Arthana, Abd. Rahman As-syakur. 2011. Daya Dukung Air. Dalam: I Wayan Sandi Adnyana, I Wayan Arthana, Abd. Rahman As-syakur (Editor): *Perubahan Penggunaan Lahan dan Daya Dukung Lingkungan*. Denpasar : Udayana University Press.
- Sutawan, Nyoman. 2005. Subak Menghadapi Tantangan Globalisasi, Perlu Upaya Pelestarian dan Pemberdayaan Secara Lebih Serius. Dalam: I Gede Pitana dan I Gede Setiawan AP. (Ed): *Revitalisasi Subak Dalam Memasuki Era Globalisasi*. Yogyakarta : Andi Offset.
- Susanto, S. 2008. Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan sawah Beririgasi: Studi Kasus Kabupaten Banyumas. *Prosiding Seminar Nasional Teknik Pertanian 2008*, 18 November 2008. UGM, Yogyakarta.

- Wibowo, S.C. 1996. *Analisis Pola Konversi Sawah Serta Dampaknya Terhadap Produksi Beras: studi Kasus di Jawa Timur*. Bogor: Fakultas Pertanian Institut Pertanian Bogor.
- Windia, Wayan. 2002. *Transformasi Sistem Irigasi Subak Yang Berlandaskan Konsep Tri Hita Karana. Disertasi*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Windia, Wayan dan Wayan Alit Artha Wiguna. 2013. *Subak Warisan Budaya Dunia*. Denpasar: Udayana University Press.